

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

Cumprida 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.

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 Complementar 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, é motivo suficiente para declararmos sua inadequação orçamentária e financeira.

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.

Some-se a isso o fato de que tem sido constantemente veiculado na mídia que na última década a carga tributária passou de 22,5% para algo em torno de 39%, fato que tem trazido uma repercussão negativa para a economia nacional, na medida em que essa elevação inviabiliza investimentos pelo segmento empresarial, inclusive ingresso de capital estrangeiro no País.

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

Um dos objetivos do Governo, com o qual o legislativo está em consonância, é o da desoneração da Economia por meio de uma reforma tributária que busque uma tributação justa e uma arrecadação eficiente. Neste contexto, se insere a redução da carga tributária, haja vista que a menor tributação nas empresas, principalmente em relação aos tributos indiretos, de cujo grupo faz parte o ISSQN, faz com que as mesmas diminuam seus custos tributários, possibilitando maior competitividade, diminuindo o desemprego e a informalidade.

A Sociedade e a “máquina administrativa” não são contrários a uma tributação justa, mas também não desejam aumento de exações que impliquem no crescimento da informalidade, da sonegação e do desemprego, que são causadores de efeitos nefastos à economia, com repercussões negativas na arrecadação e com a instituição de distorções entre os setores econômicos e sociais.

O presente projeto de lei complementar, sem justificação plausível, eleva a alíquota máxima do ISSQN de 5%, estabelecida na Lei Complementar 116/2003, para 10%, sendo esta aplicável exclusivamente ao setor bancário. De forma genérica – “cláusula aberta” - referido Projeto também inclui um novo item à Lista Anexa a citada Lei Complementar, relativamente à atividade bancária.

Veja-se que, o aumento se dará pela elevação da alíquota em até 500%, se considerarmos que atualmente alguns Municípios utilizam a alíquota mínima de 2%.

Fato é que, elevação dessa ordem, implica necessariamente em confisco, não só pelo aumento da alíquota, mas também pela elevação ou incremento da base de cálculo do Imposto, na medida que cria, ainda que de forma inadequada, nova hipótese de incidência, com a inclusão do já mencionado novo subitem na Lista de Serviços alcançados pelo tributo municipal.

O aumento exorbitante da alíquota do ISSQN, em até 500%, é de efeito confiscatório, portanto inconstitucional, uma vez que a alíquota de 10%, ora escolhida, ultrapassa o razoável, impactando e violando a capacidade contributiva do contribuinte.

Quanto à inclusão de um novo subitem na lista de Serviço Anexa à Lei Complementar 116/2003, essa deve ser repensada dada a sua generalidade, senão vejamos: o subitem que se pretende incluir na lista, no

intuito de ampliar a base de cálculo do ISSQN, determina como sujeito à incidência do Imposto os “serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados pelas instituições financeiras, não abrangidos por outros itens ou subitens, independentemente da denominação das operações sob as quais a instituição financeira os divulga ou registra contabilmente”.

Tal previsão, além de genérica fere o princípio da tipicidade cerrada, na medida que, de forma equivocada, tenta descrever materialmente o fato gerador do Imposto municipal. Equivocada e padece de legalidade porque não descreve com precisão o tipo de serviço sobre o qual incidirá o ISSQN, bem como é contrária a legislação vigente, a qual estabelece que a tributação ocorrerá sobre os serviços descritos taxativamente na lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003.

A falta de técnica do novo subitem 15.19 constata-se na medida em que a sua generalidade revogaria ou tornaria inócua a previsão dos demais serviços descritos na mencionada Lista, pois com este tornaria desnecessário aqueles.

Assim, além de patente a sua inadequação financeira e orçamentária, como vimos, o projeto está eivado de inconstitucionalidade, eis que a Constituição Federal em seus artigos 5º, inciso XXII e 170, inciso II, garante o direito à propriedade, bem como, por disposição no inciso IV, do art. 150, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributos com efeito de confisco.

Ademais, cabe ressaltar que o ISSQN trata-se de exação suportada economicamente pelo consumidor, no caso os adquirentes de produtos e serviços financeiros. Dessa forma, incontestemente que o aumento da alíquota do ISSQN, como proposto, acarretará num aumento nominal das tarifas bancárias, na medida em que a Instituição Financeira procurará manter seu nível de serviço e de lucratividade até então projetados. Como desdobramento, o já comprometido índice de bancarização nacional, que também é meta governamental, sairia prejudicado, na medida em que o aumento de custo na prestação de serviço afugentaria seus potenciais consumidores e clientela bancária.

Ainda, cabe ressaltar que o princípio constitucional da igualdade jurídica projetou para a área tributária o princípio da isonomia, com base no qual todos são iguais perante a lei, apresentando-se como garantia de

tratamento uniforme, pela entidade tributante, cuja norma superior deixa de ser observada pelo legislador infraconstitucional, quando pretende tributar apenas as atividades bancárias.

O aumento do mencionado imposto, como vimos, implicará na redução do lucro das empresas tributadas e, por conseguinte, redução na arrecadação federal dos mencionados tributos. A Norma Interna da CFT que norteia a análise quanto a adequação financeira e orçamentária é clara ao vedar que proposições legislativas transfiram indiretamente receitas da União e dos Estados a Municípios, como é o caso presente.

Vê-se também na análise da proposição que estão em jogo interesses conflitantes das unidades da Federação, uma vez que a arrecadação do Imposto de Renda e da CSLL se reduzirá em cerca de R\$ 0,34 para cada R\$ 1,00 arrecadado com a elevação da carga tributária proposta no projeto o que impõe, mais uma vez ao Congresso Nacional, o dever de declarar sua inadequação verificada em relação ao orçamento da União.

Isso posto, tendo em conta os argumentos acima enumerados, voto pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2007, restando prejudicada sua análise quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em de abril de 2008.

Deputado Mussa Demes
Relator

2007_10805_Mussa Demes.doc