

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E**  
**SECRETARIADO – FEAACS.**  
**DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE**  
**CURSO: CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

ARIANA TEIXEIRA FERNANDES

**ARRECAÇÃO DO ISSQN NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: ESTUDO NO**  
**MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA  
2013

ARIANA TEIXEIRA FERNANDES

**ARRECAÇÃO DO ISSQN NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: ESTUDO NO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D

FORTALEZA  
2013

ARIANA TEIXEIRA FERNANDES

ARRECADÇÃO DO ISSQN NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: ESTUDO NO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta Monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação: \_\_18\_\_/\_02\_/\_2013\_

---

Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph. D  
Orientador

---

Profa. Nirleide Saraiva Coelho, Ms.  
Membro da Banca Examinadora

---

Profa. Jeanne Marguerite Molina Moreira  
Membro da Banca Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que está sempre presente na minha vida iluminando minha caminhada.

A minha família, que é minha base e que me dá forças para acreditar que sou capaz. Em especial meus pais, que são verdadeiros exemplos de persistência e dedicação, e me ensinaram a lutar pelos meus objetivos.

Ao meu noivo, pelo carinho, companhia e compreensão durante o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor e orientador Marcus Vinícius, pela sua disponibilidade e atenção em colaborar na elaboração desta pesquisa, pelos ensinamentos transmitidos, dedicação, e apoio durante todo o trabalho.

As professoras Nirleide Saraiva e Jeanne Marguerite por aceitarem o convite de participarem da Banca Examinadora.

Ao Clóvis Soares de Sá, da Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN), por disponibilizar os dados necessários para a elaboração da pesquisa.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta monografia.

## RESUMO

As instituições financeiras do Município de Fortaleza vêm expandindo suas receitas de serviços prestados e apresentando uma expressiva lucratividade através de suas atividades principais e secundárias. Sobre esses serviços há a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Esta pesquisa tem como enfoque o ISSQN e os efeitos da Lei Complementar (LC nº 116/03) na arrecadação desse tributo nas instituições financeiras cadastradas no Município de Fortaleza. Assim, o objetivo principal desta pesquisa é analisar a evolução da receita de ISSQN dessas instituições nos exercícios de 2001 a 2006, com o intuito de verificar se houve incremento na arrecadação em virtude da edição da LC nº 116/03. A metodologia é classificada como qualitativa, com aspectos matemáticos descritivos, sendo aplicadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental com estudo de caso no Município de Fortaleza. Diante dos resultados, foi possível concluir que a arrecadação do ISSQN das instituições financeiras está crescendo ano a ano, mas foi a partir do ano de 2004 que essas receitas tiveram um aumento ainda mais considerável, ocasionado pelos efeitos da LC nº 116/03 na arrecadação. Essa lei trouxe para o Município de Fortaleza um incremento de 129,62% na arrecadação do ISSQN das instituições financeiras, decorrente do comparativo de arrecadação antes e após a lei em questão.

**Palavras-chave:** Arrecadação. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. Instituições Financeiras. Lei Complementar Federal nº 116/03.

## ABSTRACT

Financial institutions in the city of Fortaleza are expanding their revenue from services and featuring an expressive profitability through its main and secondary activities. About these services is the incidence of service tax of any kind (ISSQN). This research focuses on the ISSQN and the effects of the Supplementary Law (Law 116/03) in the collection of this tax on financial institutions registered in the city of Fortaleza. Thus, the main objective of this research is to analyze the evolution of these institutions ISSQN revenue for the years 2001 to 2006, in order to ascertain whether there was an increase in revenue due to the issue of LC 116/03. The methodology is classified as qualitative, descriptive with mathematical aspects, being applied the techniques of documentary and bibliographical research with case study in the city of Fortaleza. Considering the results, it was concluded that the collection of ISSQN financial institutions is growing year by year, but it was from the year 2004 these revenues were up even more considerable, caused by the effects of LC 116/03 in the collection. This law brought to the city of Fortaleza an increase of 129.62% in collection of ISSQN financial institutions, due to the comparative collection before and after the law in question.

**Keywords:** Collection. Any kind of Service Tax - ISSQN. Financial Institutions. Federal Law Number 116/03.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E FIGURAS

Quadro 1 - Itens/ subitens referentes aos serviços prestados por instituições financeiras, tributados pelo ISSQN, de acordo com a LC 116/03.....	27
Quadro 2 - Serviços prestados pelas instituições financeiras na vigência da LC 56/87, além daqueles presentes nos itens 95 e 96. ....	30
Quadro 3 - Item 15 e subitens sujeitos à tributação do ISSQN correspondente ao setor financeiro, de acordo com a LC 116/03.....	31
Quadro 4 - Instituições Financeiras obrigadas à utilização do Plano COSIF .....	40
Quadro 5 - Contas do Grupo 7- Contas de Resultado Credoras do Plano COSIF.....	42
Quadro 6- Efeitos da LC 116/03 na arrecadação do ISSQN das Inst. Financeiras.....	63
Figura 1 - Administração Pública Direta do Município de Fortaleza.....	45
Figura 2 - Organograma da Estrutura Organizacional da SEFIN .....	47

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Percentual de Arrecadação do ISSQN Geral em relação à Receita Tributária.....	57
Tabela 2 - Demonstrativo de Arrecadação do ISSQN Geral e das Instituições Financeiras...	58
Tabela 3 - Demonstrativo do Incremento de ISSQN das Instituições Financeiras .....	61
Gráfico 1 - Arrecadação de ISSQN Geral e das Instituições Financeiras do Município de Fortaleza .....	60
Gráfico 2 - Comparativo de Arrecadação antes e após a LC 116/03 .....	62



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>RECEITA PÚBLICA</b> .....	12
2.1	Classificação das Receitas.....	14
2.1.1	Receita Tributária.....	16
2.2	Estágios da Receita.....	19
2.3	ISSQN e a LC 116/03.....	21
2.3.1	Breve histórico do ISSQN.....	21
2.3.2	Base de Cálculo e alíquota.....	23
2.3.3	LC 116/03.....	25
<b>3</b>	<b>AUDITORIA FISCAL NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS</b> .....	34
3.1	Auditoria Fiscal.....	35
3.2	Auto de Infração e Lançamento.....	36
3.3	Plano COSIF.....	39
3.4	Normas básicas e documentos.....	40
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	44
4.1	Ambiente da Pesquisa.....	45
4.2	Caracterização da Pesquisa.....	48
4.3	Coleta de Dados.....	51
4.4	Análise dos Dados.....	52
<b>5</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	53
5.1	Mudanças trazidas pela LC 116/03 para o Município de Fortaleza.....	54
5.2	Análise da receita arrecadada de ISSQN das Instituições Financeiras.....	56
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	64
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	66

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições financeiras tem tido nos últimos anos destaque na economia brasileira, devido à expansão de suas receitas de serviços prestados, seja pelo aumento no preço das tarifas, elevação nas taxas de juros, maior número de operações de créditos, maior quantidade de empréstimos, dentre outros.

A atividade principal das instituições financeiras é a intermediação de recursos, pois são essas instituições que tornam viável a captação de recursos pelos clientes. Esse segmento segue a dinâmica do crescimento econômico do país, ou seja, se há uma evolução na economia consequentemente isso se reflete nas receitas das instituições financeiras.

De acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), no ano de 2012, o Município de Fortaleza teve um avanço na sua economia apresentando, em 2010, um PIB *per capita* superior ao PIB *per capita* do Ceará. Esse fator influenciou para o crescimento da lucratividade das instituições financeiras do Município de Fortaleza.

Sobre as receitas de serviços prestados por essas instituições, deve haver a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), mas pesquisas mostram que o valor arrecadado pela prefeitura de Fortaleza é muito inferior ao que é realmente devido aos cofres públicos. Uma das causas está na falta de cobrança do ISSQN pelos agentes fiscais, pois se houvesse uma eficiente cobrança por parte do fisco, a receita das prefeituras seria maior.

A presente pesquisa estuda a arrecadação do ISSQN das instituições financeiras cadastradas no Município de Fortaleza no período de 2001 a 2006. Diante das considerações levantou-se o seguinte questionamento: Quais os efeitos na arrecadação do ISSQN das instituições financeiras cadastradas no Município de Fortaleza após a edição da LC nº 116/03?

A realização desta pesquisa teve por objetivo geral analisar a evolução da receita de ISSQN das instituições financeiras e os efeitos da LC nº 116/03 na arrecadação desse tributo no Município de Fortaleza. Para o alcance do objetivo geral, foram dispostos os seguintes objetivos específicos: identificar as medidas tomadas pela gestão tributária de Fortaleza, que influenciaram no crescimento de sua arrecadação própria; apresentar as alterações ocorridas na nova lista de serviços; e analisar a receita arrecadada com o ISSQN das instituições

financeiras no período de 2001-2003 (antes da LC nº 116/03) e 2004-2006 (após a LC nº 116/03).

A ideia do trabalho surgiu devido à dificuldade do fisco municipal em fiscalizar as instituições financeiras, para fins de homologar os recolhimentos do ISSQN, devido a diversos motivos que impossibilitam a ação dos auditores da SEFIN.

O tema foi escolhido diante da evolução do segmento financeiro, das controvérsias quanto ao entendimento da lista de serviços, do conflito existente entre os bancos e a fiscalização municipal, que tem motivado uma relevante quantidade de processos judiciais e administrativos.

A metodologia utilizada nesse estudo foi a pesquisa bibliográfica em publicações como livros, manuais e a pesquisa documental; pesquisas em legislações que tratam sobre o ISSQN, além de coleta de dados junto à SEFIN. A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa e quanto aos objetivos utiliza uma metodologia exploratória, descritiva e explicativa.

A pesquisa está estruturada em seis seções. A primeira seção refere-se à introdução abordando o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a metodologia e a justificativa da pesquisa. A segunda e a terceira seção apresentam o referencial teórico que trata sobre a receita pública, o ISSQN e a LC nº 116/03 e a ação dos auditores na subseção Auditoria Fiscal nas instituições financeiras.

Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia utilizada para o alcance do objetivo do estudo, classificando-o quanto ao ambiente da pesquisa, a caracterização da pesquisa, à forma de coleta dos dados e a análise dos dados. Na quinta seção foi realizado o estudo de caso tratando da análise da receita arrecadada com o ISSQN nos exercícios de 2001 a 2006. Por fim apresenta-se a sexta seção com a conclusão das análises realizadas.

## 2 RECEITA PÚBLICA

Esta seção aborda o conceito de receita pública adotado por doutrinadores e por leis, seguido de três subseções: classificação das Receitas, estágios da Receita, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e a Lei Complementar (LC) nº 116/03. A subseção Classificação das Receitas abrange os tipos e conceitos de receita existentes na Administração Pública estabelecendo um tópico somente para Receita Tributária, já que o presente estudo tem como objeto de pesquisa a receita do ISSQN. A subseção Estágios da Receita aborda o percurso ou etapas do ingresso de recursos financeiros na Administração. Por fim, esta seção apresenta a subseção ISSQN e a LC nº 116/03 que abrange os tópicos: Breve Histórico do ISSQN; a Base de Cálculo e a Alíquota; LC nº 116/03.

Receita Pública é todo ingresso financeiro nos cofres públicos provenientes de receitas orçamentárias e receitas extras orçamentárias. Os ingressos de recursos na Administração Pública, sob o aspecto orçamentário, irão confrontar com a despesa pública orçamentária.

Segundo Andrade (2002, p.61) Receita Pública,

Define-se como todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertençam.

O Estado, para fazer face de suas necessidades, dispõe de recursos ou rendas que lhe são entregues pela contribuição da coletividade. O conjunto desses recursos constitui a denominada Receita Pública e com esta o Estado vai enfrentar todos os encargos com a manutenção de sua organização, com o custeio de seus serviços, com a segurança de sua soberania e com seu próprio patrimônio. (SILVA, 2004)

A receita pública é soma dos recursos recolhidos pelo Tesouro Público, que é incorporado ao patrimônio do Estado para custear as despesas públicas e atender as necessidades e os interesses da coletividade.

Ferreira (2008, p.117) conceitua receita pública como sendo,

O ingresso de proventos arrecadados de tributos, do Tesouro Nacional e de outras fontes de recursos financeiros que passe a integrar e incorporar o patrimônio do Estado, e que permita custear as despesas decorrentes da prestação de serviço público e investimentos patrimoniais. Ou de forma mais clássica, é o ingresso de dinheiro nos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades.

A receita pública é formada pelos tributos pagos pela sociedade e pelos empréstimos oferecidos pelo Estado aos cidadãos. Este total tem que cobrir as despesas efetuadas pelo governo.

A Lei nº 4320/64 que dispõe sobre normas gerais para elaboração e controle do orçamento e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal contém a discriminação da receita. Nesta lei, estão todas as receitas que constarão da Lei de Orçamento e regulamenta os ingressos de recursos de todos os entes federados, classificando-os em Receitas Orçamentárias e Extra Orçamentárias.

A Lei nº 4320/64, nos artigos 51 e 53, estabelece o direito de cobrança de tributos com base na instituição de tributo e a sua inclusão no orçamento através da Lei Orçamentária Anual.

Em 2000, foi instituído a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101 que trouxe para a Administração Pública um maior controle de seus gastos, estabelecendo requisitos e normas para o uso adequado da receita pública.

A LRF complementa o conteúdo da Lei nº 4320/64, impondo um controle dos gastos públicos ligados à capacidade de arrecadação tributária dos entes políticos. Esta lei trouxe para a gestão pública uma maior transparência das suas contas que deverão ser obrigatoriamente apresentadas aos Tribunais de Contas. Com o advento dessa lei, há uma melhor gestão dos recursos vinculada ao controle dos gastos buscando um equilíbrio orçamentário.

O art.11 da LRF estabelece os requisitos essenciais da responsabilidade fiscal que são a instituição, a previsão e a arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. No art.12, pode-se observar que as previsões da receita pública devem se basear nas normas técnicas e legais, considerar os efeitos das alterações na legislação, acompanhar o crescimento econômico e demonstrativo da evolução das receitas nos últimos três anos para projeção dos dois anos seguintes.

A receita da Administração Pública é regulamentada pela Lei nº 4320/64. Sua classificação se dá através de categorias e de acordo com a natureza da receita, que demonstra a origem do recurso segundo seu fato gerador.

## 2.1 Classificação das receitas

A Receita Pública é classificada em dois grandes grupos: receitas orçamentárias e extra orçamentárias. A Receita Orçamentária é a arrecadação de recursos financeiros previstos pela Lei Orçamentária Anual e que serão aplicados na execução das despesas públicas. Já as Receitas Extra Orçamentárias são ingressos financeiros não pertencentes ao Estado, que funciona apenas como um depositário de recursos de terceiros. São recursos não previstos no orçamento que são introduzidos nos cofres públicos temporariamente.

“As receitas extraorçamentárias são consideradas apenas entrada de recursos com caráter devolutivo, ou seja, a entrada desse tipo de receita não altera o patrimônio, não aumenta o saldo patrimonial”. (CARVALHO, 2010, p.284)

Para Oliveira (2010), os ingressos extraorçamentários possuem caráter temporário, não se incorporando ao patrimônio público. Tais receitas não integram o orçamento público e constituem passivos exigíveis do ente, de tal forma que o seu pagamento não está sujeito à autorização legislativa. Ex: depósito em caução, Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, Emissão de Moeda e outras.

A Lei nº 4.320, no art.11, menciona que a receita orçamentária é classificada em categorias econômicas, ou seja, receitas correntes e de capital. Cada categoria subdivide-se em fontes, subfontes e sub-rubricas.

As receitas correntes são subdivididas em: receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. As receitas de Capital em: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital, e outras receitas de capital.

As receitas correntes são os recursos arrecadados através das atividades do Estado que serão confrontadas com as despesas correntes, enquanto que as receitas de capital são as provenientes de ingressos de recursos financeiros oriundos de atividades geralmente não operacionais para aplicação em despesas operacionais. São denominadas receita de capital porque são obtidas de recursos de amortização de empréstimos, financiamentos ou alienação de bens destinados a atender as despesas de capital.

Para Silva (2004), as receitas correntes são os recursos financeiros recebidos destinados a atender as despesas correntes. São receitas de capital as provenientes do

recolhimento de recursos financeiros oriundos de atividades operacionais ou não operacionais para aplicação em despesas operacionais, correntes ou de capital.

De acordo com o conceito de Andrade (2002), as receitas correntes são as destinadas aos gastos correntes e que decorrem de transações efetuadas pela Administração, que não resultem em constituição ou majoração de seu patrimônio.

As receitas correntes vindas do poder imposto pelo Estado são classificadas em tributárias e de contribuições; as de exploração de seu patrimônio são as receitas patrimoniais; as de exploração de atividades econômicas são as receitas agropecuárias, industriais e de serviços; e as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes são as transferências correntes.

A origem da receita pelo Estado pode ser classificada em: originárias e derivadas. As receitas originárias são aquelas que o Estado adquire mediante a exploração de atividades privadas provenientes da venda de bens e serviços pertencentes ao patrimônio público. As receitas derivadas são originadas de atividades típicas do Estado.

As receitas originárias são aquelas decorrentes da exploração do próprio patrimônio do Estado, por meio da alienação de bens ou serviços. Decorrem, principalmente, das rendas sobre os imóveis, das tarifas de ingressos comerciais, de serviços e da venda de produtos industrializados. Já as receitas derivadas são as oriundas da tributação do patrimônio da sociedade e se subdividem em reparações de guerra, penalidades e tributos.

A receita pública pode ou não provocar variação na situação patrimonial líquida do Estado. Conforme os efeitos produzidos ou não no patrimônio, a receita pública pode ser efetiva e não efetiva.

A receita pública efetiva é aquela que integra o patrimônio público de forma positiva, aumentando ou alterando a situação líquida patrimonial, tendo como exemplos as receitas correntes. A receita não efetiva é a oriunda de ingressos de recursos que não alteram a situação líquida patrimonial, não partem da arrecadação, tendo como exemplo as receitas de capital.

Diante da classificação da receita pública, o presente estudo, que tem como objeto de pesquisa a receita do ISSQN, aborda um tipo de receita que está inserido na temática desse

projeto, que é a receita tributária.

### 2.1.1 Receita tributária

São as receitas derivadas de tributos, ou seja, são os ingressos financeiros decorrente do recolhimento de tributos, que podem ser dos impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Conforme definição de Rocha (2009, p.9), “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa se exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

A prestação pecuniária é uma obrigação voltada ao custeio da atividade estatal que deve ser paga em dinheiro. Esta prestação é dita compulsória por seu pagamento ser determinado em lei e a obrigatoriedade da prestação nascer direto da lei.

O tributo só pode ser instituído por meio de lei e sua hipótese de incidência é sempre um fato lícito. Todavia, o fato gerador pode ocorrer em circunstâncias ilícitas, que se tornam irrelevantes do ponto de vista tributário.

O tributo é cobrado pelo Estado de forma plenamente vinculada, ou seja, dentro dos limites da lei e respeitando integralmente o princípio da legalidade. Não se pode efetuar a cobrança de um tributo se este não está vinculado à lei.

Segundo o princípio da legalidade, nenhum tributo pode ser instituído ou aumentado, a não ser por força de lei. É vedada a cobrança de tributo no mesmo ano de publicação da lei que o criou, havendo algumas exceções trazidas pela Emenda Constitucional nº 42/2003, em que alguns tributos podem ser cobrados depois de decorridos noventa dias da publicação da lei.

O poder de tributar é limitado diante do princípio de vedação ao confisco. Essa norma foi criada como uma forma de proteger a sociedade contra abusos do poder de tributar. O estado não pode confiscar a propriedade de um particular como uma forma de penalidade ao cidadão.

O art. 4º do Código Tributário Nacional (CTN) determina que a natureza jurídica de seu tributo seja determinada por seu fato gerador. O fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária à sua ocorrência. Se não ocorrer o fato gerador, não



há obrigação tributária, e não há fato gerador sem lei que o determine. Neste artigo, consta que são irrelevantes para qualificar a natureza jurídica do tributo sua denominação e a destinação legal do produto da sua arrecadação.

As espécies tributárias podem ser vinculadas ou não. Segundo Amaro (2001), os tributos vinculados são aqueles tributos nos quais o fato gerador está vinculado a uma atividade estatal específica. Os tributos não vinculados são aqueles que não estão vinculados a uma atividade estatal específica.

O tributo vinculado é oriundo de uma atividade estatal, que é vista como uma contrapartida do tributo pago para aquele fim específico, tendo como exemplo a taxa. O tributo não vinculado tem como fato gerador uma atividade que não é estatal, e a destinação do produto arrecadado são desconhecidos, não tem contrapartida direta ao que foi pago pela sociedade.

Os tributos também podem ser diferenciados em diretos e indiretos. Para esse entendimento, é necessário o conhecimento do que é um contribuinte de direito e contribuinte de fato.

Segundo Rocha (2009, p.66), “contribuinte de direito, ou sujeito de direito, é aquele que tem, por lei, o dever de pagar. É aquela pessoa cujo dever de pagar decorre de uma previsão legal”.

“Contribuinte de fato, ou sujeito de fato é aquele, sob uma ótica essencialmente econômica (e não jurídica), que suporta o ônus da carga tributária. É a pessoa sobre a qual a carga tributária impõe seu impacto”. (ROCHA, 2009, p.66)

O tributo é taxado como direto quando o contribuinte é de fato e de direito ao mesmo tempo, ou seja, o contribuinte tem o dever de pagar, de acordo com a lei, e suporta o ônus da carga tributária. Tem-se como exemplos: Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza (IR), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI).

O tributo é indireto quando o ônus da carga tributária é dirigido à outra pessoa, não sendo este o contribuinte de direito. Tem-se como exemplos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e

Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposta sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Esses impostos não são pagos pelo contribuinte que a lei escolheu, são transferidos ao contribuinte de fato.

As espécies tributárias do Sistema Tributário Brasileiro são divididas em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições para fiscais. O art.16 do CTN estabelece que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Os impostos são tributos que não estão vinculados a uma atuação estatal específica ao contribuinte, ou seja, independem da realização de serviços ou obra pública como retribuição direta ao contribuinte pelo pagamento do tributo.

O fato que gera um imposto decorre de uma ação do contribuinte e não de uma ação estatal, por isso são taxados de tributos não vinculados. São gerados por fatos lícitos realizados por particular no intuito de adquirir patrimônio.

O dinheiro arrecadado com o imposto não tem uma destinação específica e deve ser destinado ao custeio das despesas gerais do Estado, isto é, para serviços universais e indivisíveis.

As taxas são tributos vinculados a um fim específico ou contraprestação por parte do Estado. Sua cobrança só é devida se houver uma atividade estatal como fato gerador desse tributo. O art. 145, II, da CF/88 conceitua taxas como sendo tributos a serem instituídos e cobrados “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos em disposição”.

A contribuição de melhoria é um tributo que tem como hipótese de incidência a melhoria, a valorização de um bem particular decorrente de uma obra pública feita próximo ao local valorizado.

Segundo Paula (2009 apud ABRÃO, 2009), a hipótese de incidência da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária causada por obra pública, que beneficia um círculo de pessoas, que diante do princípio da isonomia e por razões de justiça, estas têm que devolver à sociedade os benefícios recebidos como forma de contribuição.

Para Rocha (2009, p.37), os empréstimos compulsórios são definidos como “uma exigência pecuniária coativa sobre os contribuintes, para sustentar certos gastos circunstanciais (uma guerra externa, o socorro a uma calamidade pública ou um investimento público), assumindo a União o dever jurídico de promover a posterior restituição”.

Os empréstimos compulsórios são de competência privativa da União. Seu fato gerador é instituído pelo projeto de lei criado pelas circunstâncias políticas. Não há nenhuma obrigação ou dever do contribuinte de pagar pelo fato ocorrido que origina o empréstimo compulsório.

As contribuições para fiscais ou especiais podem ser as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, contribuições em favor de entidades de categoria econômica ou profissional e contribuição de iluminação pública. Estas contribuições são arrecadadas para cobrir as despesas de entes particulares que exercem atividades de interesse público.

As entidades privadas trabalham paralelamente ao Estado, colaborando com este nas atividades de interesse coletivo. Exemplos: Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Assim como a receita tributária, os demais tipos de receita pública percorrem etapas ou fases denominadas de estágios da receita. Esses estágios têm como finalidade a evidenciação do comportamento da receita e o controle da gestão dos ingressos de recursos.

## **2.2 Estágios da receita**

As receitas públicas percorrem quatro etapas, que são válidas apenas para as receitas orçamentárias. As extraorçamentárias não fazem parte dos estágios da receita.

Segundo Andrade (2002), os estágios da receita são classificados e definidos como:

**PREVISÃO:** São as estimativas de receitas, discutidas e incorporadas no orçamento, com base em estudos, comparações e planejamento.

A receita para se chegar aos cofres públicos precisa seguir uma sistemática. A previsão é o primeiro estágio de uma receita. É nesse estágio que se projeta o que se pretende arrecadar

para cobrir as despesas públicas. Vários fatores de ordem política, social e econômica influenciam para que a previsão se torne mais próxima possível da realidade.

**LANÇAMENTO:** Fase administrativa que identifica e individualiza o contribuinte, formalizando o crédito tributário.

No estágio de lançamento ocorre o ato administrativo que inscreve no sistema o devedor, o débito e o crédito fiscal a receber. De acordo com o CTN, existem três modalidades de lançamento: Lançamento direto ou de ofício, Lançamento por declaração e Lançamento por homologação ou auto lançamento.

O lançamento direto é aquele feito de forma unilateral pela autoridade administrativa, sem intervenção do contribuinte. Lançamento por declaração é o ato feito por ambas as partes (a autoridade e o contribuinte). Lançamento por homologação é aquele feito pelo próprio contribuinte, sem intervenção da autoridade, que só depois verifica o ato.

**ARRECADADAÇÃO:** Ocorre quando o contribuinte efetua o pagamento nas repartições públicas ou agentes arrecadadores, geralmente redes bancárias, por meio de guias de arrecadação ou transferências por depósito.

O terceiro estágio da receita, a arrecadação, é o período em que o Estado recebe o recurso financeiro por intermédio de agentes arrecadadores. Esses agentes podem ser públicos ou privados.

A forma de arrecadação pode ser dada de forma direta ou indireta. A forma direta se dá quando a arrecadação é feita pelo próprio Estado. A arrecadação indireta é quando esta é concedida a terceiros, transfere a responsabilidade pelo recolhimento das receitas a um particular, pessoa física ou jurídica.

**RECOLHIMENTO:** É a transferência desses recursos para os cofres públicos, ficando disponíveis para utilização pelos gestores financeiros.

Na última fase, o recolhimento ocorre quando os recursos financeiros são introduzidos no Tesouro Público pelos agentes arrecadadores. O Tesouro ao receber ingressos de recursos se torna responsável pela administração da receita arrecadada juntamente com o programa orçamentário.

## 2.3 ISSQN e a LC 116/03

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é um tributo não vinculado e pode ser classificado tanto como tributo direto quanto indireto. Sua base de cálculo é, em regra, o preço do serviço e tem como fato gerador a prestação dos serviços constantes na lista anexa à LC nº 116/03. Até 2003, o ISSQN era regido pelo Decreto-Lei nº 406/1968 e depois pela LC nº 56/87, ambos sendo normas a nível federal. A partir de 2003, esse imposto torna a ser regido pela LC nº 116/03.

Com a vigência da LC nº 116/03 ocorreram mudanças significativas no ISSQN. A lista de serviços ficou mais detalhada trazendo uma maior clareza para os contribuintes e os agentes fiscais dos municípios.

O ISSQN tem como contribuinte o prestador de serviços. O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do contribuinte.

Há controvérsias entre a LC nº 116/03 e o Decreto-Lei nº 406/68 em relação à hipótese de incidência do ISSQN. Essas controvérsias são acerca do local de recolhimento desse imposto, isto é, se a cobrança é devida no estabelecimento do prestador ou no local do serviço prestado.

A Emenda Constitucional nº 37/2002 fixou a alíquota mínima do ISSQN em 2%, já a alíquota máxima do ISSQN foi fixada em 5%.

### 2.3.1 Breve histórico do ISSQN

Antes da reforma tributária de 1965, os serviços prestados eram tributados pelos impostos sobre transações estaduais, imposto de Indústria e Profissões e imposto sobre diversões públicas, admitidos pela Constituição Federal de 1946.

A reforma tributária foi iniciada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que possibilitou a criação do ISSQN pela maioria dos municípios do Brasil.

A primeira lei que estabeleceu os serviços tributáveis pelo ISSQN foi a Lei nº 5.172/66, Código Tributário Nacional (CTN), que trouxe apenas três espécies de serviços.

Após essa lei, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 406/68 com uma lista de serviços incidente de ISS e contendo os elementos indispensáveis para a cobrança desse imposto.

Segundo Uemura (2010, p.2), a tributação do ISSQN foi iniciada em 1812,

Os serviços no Brasil vêm sendo tributados desde a vigência do Alvará de 20 de outubro de 1.812, ato do Príncipe Regente D. João, o marco inicial da tributação dos serviços no país, embora ainda não tivesse um caráter muito abrangente, tal qual o atual. Posteriormente, sob a égide da Constituição de 1924, sob a competência privativa da Câmara dos Deputados [01] para a iniciativa sobre os impostos, foi promulgada, em 22 de outubro de 1836, a Lei Orçamentária n.º 7, que instituiu o "imposto sobre as lojas"; assim, o imposto sobre serviços começava a incidir de forma um pouco mais abrangente.

Com o advento da EC nº 18, de 1965, os três impostos (imposto sobre transações estaduais, imposto de Indústria e Profissões e Imposto sobre diversões públicas) foram suprimidos pelo ISSQN e pelo ICMS, conforme o art.15 desta Emenda.

Conforme disposto no art.15, parágrafo único da Emenda Constitucional n.º 18 de 1965, compete aos municípios o imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados.

De acordo com Uemura (2010, p.3) a EC n.º 18,

Deixou pendente de Lei Complementar que definisse a lista de serviços sobre o qual recairia o imposto de competência estadual, lei esta que veio a ser publicada somente em 25.10.1966, a Lei n.º 5.172, denominada Código Tributário Nacional, que, apesar de ter sofrido algumas alterações, permanece vigente em nossa ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1967, no art.25, determinou a criação de uma lei complementar que estipulasse os serviços tributados pelo ISSQN. Esta lei foi editada sob a forma de um Decreto-Lei nº 406/68, de 1968. Este decreto sofreu uma alteração em 2003, com a vigência da Lei Complementar nº 116, que o modificou quase que totalmente.

Segundo Uemura (2010), o Decreto-Lei nº 406/68, de 1968, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Com a promulgação da atual CF, o ISSQN permaneceu na competência dos municípios, cabendo a Lei Complementar fixar suas alíquotas máximas e mínimas; excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

A Constituição determina que os serviços sejam introduzidos por lei complementar. Os municípios, antes de editarem sua lei, devem se basear na Lei Complementar Nacional do

ISSQN que estipula quais serviços devem ser tributados e as alíquotas máximas e mínimas que os municípios têm que obedecer.

Coelho (1991, p.191 a 193) questiona a função da Lei Complementar em estipular os serviços tributáveis pelo ISSQN,

O ISS municipal (art. 156, IV) incide sobre serviços de qualquer natureza, excluídos os compreendidos na competência do Estado, titular do ICMS (art. 155, I, b)... Pois bem, os serviços de transportes intermunicipais e comunicações são tributáveis pelos Estados. Afora estes, todos os serviços de qualquer natureza, são tributáveis pelos municípios. É o que diz a Constituição com todas as letras. É de perguntar, para que lei complementar definindo-os? Poderá a Lei Complementar distingui-los pela natureza? Evidentemente não, seria ir de encontro à fórmula constitucional. Poderá omitir alguns? (seria isentar, por imprevisão de fato jurídica específica). Ora, mas o ditado constitucional prescinde de lista especificando os serviços. São tributáveis genericamente os de qualquer natureza. .... Para que a lei complementar pudesse selecionar serviços, seria necessário extrair do texto constitucional a expressão “de qualquer natureza”....A lei complementar, na espécie, só teria cabimento para afastar controvérsias conflitivas, assim mesmo sem afetar a competência constitucional dos Municípios. A lista só poderia ser exemplificativa, daí a sua inocuidade. E, para resolver conflito não se precisa de lista mas de critérios. De resto, somente o Município pode decidir que serviços quer tributar. A definição dos serviços em lei complementar é insuportável à luz de uma Constituição democrática.

A Lei Complementar limita a autonomia dos municípios em relação à tributação dos serviços pelo ISSQN. Com a CF/88, essa limitação foi reduzida dando competência apenas aos municípios a incidência do imposto.

### 2.3.2 Base de cálculo e alíquota

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço prestado, que corresponde à receita bruta do serviço, sem deduções. Conforme Melo (2008, p.146), “A base de cálculo constitui o aspecto fundamental da estrutura de qualquer tipo tributário, tendo a virtude de quantificar o objeto da imposição fiscal, como seu elemento nuclear, o verdadeiro cerne da hipótese de incidência normativa”.

“A base de cálculo integra o aspecto quantitativo da hipótese de incidência, uma vez que tem finalidade de mensurar o *quantum* devido, ou seja, é a partir da base de cálculo que se poderá atribuir valor pecuniário à obrigação tributária” (ROCHA, p.66, 2008).

A base de cálculo é o valor fixado em lei, sobre o qual se aplica a alíquota para obter o montante devido do tributo. Segundo Rocha (2008, p.66), “a base de cálculo dos impostos deve ser definida em lei complementar, sua alteração está sujeita aos princípios da legalidade, anterioridade, da noventena e da irretroatividade da lei”.

O § 2º do art.9 do Decreto-Lei n º 406/68, de 1968, tem como disposição que nas prestações “a que se referem os itens 9 a 20 da lista anexa o imposto será calculado sobre o preço deduzido das parcelas correspondentes ao valor dos materiais fornecidos pelo prestador de serviço e ao valor das subempreitadas já tributadas pelo imposto”.

As deduções da base de cálculo do ISSQN estabelecida por esse decreto foram mantidas pela LC 116/03, exceto o inciso II, do § 2º, que foi vetado.

De acordo com Ataliba (1984, p.131), a base de cálculo é,

[...] uma perspectiva mensurável do aspecto material da hipótese de incidência que a lei qualifica com a finalidade de fixar critério para determinação, em cada obrigação tributária concreta, do *quantum debeatur*.

[...] a importância da base impositiva é nuclear, já que a obrigação tributária tem por objeto sempre o pagamento de uma soma em dinheiro, que somente pode ser fixada em referência a uma grandeza prevista e ínsita no fato impositivo, ou dela decorrente, ou com ela relacionada.

A base de cálculo do imposto é essencial para dar uma maior segurança ao contribuinte e ao Estado, evitando lesões, cobranças indevidas e tratamentos diferenciados. Sabe-se que a base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço, o valor cobrado para sua prestação independente de desconto, abatimentos e recebimento ou não do valor. O preço do serviço para efeitos de base de cálculo do ISSQN não se altera com esses fatores.

O ISSQN não incide sobre exportações de serviços, assalariados, trabalhadores avulsos, diretores e membros de conselhos consultivos, sócios-gerentes e sobre o valor de depósitos bancários realizados por instituições financeiras.

A alíquota é uma expressão numérica em forma de porcentagem que representa o montante sobre a base de cálculo a ser recolhido. Para Rossi (2004), a alíquota integra o aspecto quantitativo da hipótese de incidência do ISSQN. A apuração do valor do tributo se dá através da multiplicação da base de cálculo pela alíquota.

A LC nº 116/03, no art.8, estabeleceu a alíquota máxima de 5%, sem a exceção de nenhuma espécie de serviço, nada dispondo com relação à alíquota mínima. A partir de 2003, os municípios devem observar a alíquota mínima de 2% e a partir de 2004, já deveria dispor sobre a alíquota máxima de 5%, esta não se aplica aos serviços relativos à construção civil.

A alíquota máxima estipulada pela LC nº 116/03 em 5% tem que ser obedecida por todos os municípios, que não podem cobrar mais do que esse valor.



O § 1º do art. 9º do Decreto-lei nº 406/68 estabelece que,

Quando se tratar de prestação de serviços sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, o imposto será calculado, por meio de alíquotas fixas ou variáveis, em função da natureza do serviço ou de outros fatores pertinentes, nestes não compreendida a importância paga a título de remuneração do próprio trabalho.

A atividade dos profissionais autônomos é tributada pelo ISSQN “fixo”, a alíquota é fixa de acordo com a natureza do serviço.

### 2.3.3 A Lei Complementar nº 116/03

A Lei Complementar nº 116/03 foi sancionada em 31 de julho de 2003, trazendo a regularização constitucional do Imposto Municipal sobre serviços. Esta lei substituiu a LC nº 56/87 e trouxe alterações quase que total em relação ao decreto-lei nº 406/68.

A LC nº 116/03, em detrimento às demais normas anteriores, ampliou o campo de incidência do ISSQN incluindo serviços que antes não constavam na lista de serviços tributáveis pelo ISSQN.

Segundo Bretanha, Racic e Hidalgo (2006), a nova lista de serviços não trouxe uma ampliação significativa dos serviços tributáveis. Na verdade, essa norma regulamentou as hipóteses de incidência, determinou a base de cálculo e as novas previsões para o local do pagamento do imposto, dotando os municípios de uma norma legal mais efetiva.

A legislação vigente trouxe para os municípios um maior esclarecimento dos serviços prestados que devem ser tributados pelo ISSQN, já que as normas anteriores geravam dúvidas e polêmicas na cobrança devida do imposto.

Antes de esta lei entrar em vigor, o ISSQN foi regido pela LC nº 56/87 e o Decreto-Lei nº 406/68. A LC nº 56/87 foi revogada pela LC nº 116/03, mas o decreto-lei não foi revogado por completo, no entanto, aqueles que permaneceram e que dispõem de forma contrária à LC nº 116/03 também se encontram revogados.

A legislação de cada município deve se adequar à Lei Federal (LC nº 116/03). Alguns doutrinadores alegam que essa lei limitou a autonomia legislativa municipal. Chiesa (2004, p. 136) alega contra a limitação da atuação do legislador municipal que,

Defendemos que lei infraconstitucional, ainda que seja a complementar, não pode limitar a atuação do legislador municipal, pois isso implicaria a violação ao

princípio da autonomia dos municípios. Admitir que a lei complementar possa apontar os serviços que poderão ser tributados por meio do ISS, é transferir para o Congresso Nacional o poder de definir, por meio de lei infraconstitucional, o campo de atuação dos municípios no tocante a esse imposto, amesquinhando a autonomia das unidades municipais. .... A parte final do Inc. III, do art. 156, da Constituição Federal, não pode ser interpretada literalmente, pois a tônica de toda a estruturação do sistema constitucional tributário brasileiro é no sentido de assegurar a autonomia das unidades tributantes. Logo, interpretar-se literalmente o referido dispositivo, construindo uma exegese de que, no tocante ao ISSQN, o campo impositivo dos Municípios será definido por lei infraconstitucional, é contrariar a diretriz fundamental do sistema consistente em assegurar a autonomia das ordens jurídicas parciais.

Como a LC n° 116/03 é uma lei de âmbito federal, os municípios tiveram que criar ou modificar sua legislação a respeito do ISSQN, aderindo às mudanças trazidas pela nova lei federal, gerando efeitos na arrecadação dos municípios.

Algumas doutrinas alegam que a LC n° 116/03 é omissa quanto à fixação de alíquotas mínimas e quanto às formas e condições em que isenções e benefícios fiscais seriam concedidos. A imposição de alíquotas mínimas seria indispensável para um controle fiscal, já que diversas prestadoras de serviços como bancos, por exemplo, prestam serviços na capital, e se estabelecem, juridicamente, em cidades onde a alíquota é bastante reduzida.

A Lei Complementar em questão determina que a incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado. O nome utilizado pelos prestadores de serviço para indicar suas atividades não pode servir como instrumento de elisão fiscal. A análise de sua natureza jurídica dirá de que serviço se trata. Se a atividade estiver presente na lista, haverá a incidência do ISSQN, independentemente da denominação dada pelo sujeito passivo.

A legislação vigente dispõe de itens e subitens divididos em 40 itens e 198 subitens, sendo que desses, 5 subitens foram vetados. A lista anexa à LC n° 116/03 determinou o item 15 para os serviços bancários, que representam a maioria dos serviços prestados pelas instituições financeiras. Este item abrange os serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União e pelo Banco Central do Brasil.

Mas, os serviços prestados pelas instituições financeiras não se limitam somente ao item 15 da lista, podendo ser encontrados ao longo dos 40 itens e subitens.

Além do item 15 – Serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União ou por quem de direito – descrevem-se abaixo os itens/subitens que são suscetíveis de tributação nesse segmento econômico, de acordo com a LC nº 116/03.

Quadro 1- Itens/ subitens referentes aos serviços prestados por instituições financeiras, tributados pelo ISSQN, de acordo com a LC nº 116/03.

Item da LC 116/03	SERVIÇO
1.03	Processamento de dados e Congêneres
1.05	Licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação
1.06	Assessoria e consultoria em informática
2.01	Serviços de pesquisa e desenvolvimento de qualquer natureza
8.02	Instrução, treinamento, orientação pedagógica e educacional, avaliação de conhecimentos de qualquer natureza.
10.01	Agenciamento, corretagem ou intermediação de câmbio, de seguros, de cartões de crédito, de planos de saúde e de planos de previdência privada.
10.02	Agenciamento, corretagem ou intermediação de títulos em geral, valores mobiliários e contratos quaisquer.
10.04	Agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (leasing), de franquia (franchising) e de faturização ( factoring)
10.05	Agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis e imóveis, não abrangidos em outros itens ou subitens, inclusive aqueles realizados no âmbito de Bolsas de Mercadorias e Futuros, por quaisquer meios.
11.04	Armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda de bens de qualquer espécie.
17.01	Assessoria ou consultoria de qualquer natureza, não-contida em outros itens desta lista; análise, exame, pesquisa, coleta, compilação e fornecimento de dados e informações de qualquer natureza, inclusive cadastro e similares.
17.03	Planejamento, coordenação, programação ou organização técnica, financeira ou Administrativa.
17.09	Perícias, laudos, exames técnicos e análises técnicas.
17.12	Administração em geral, inclusive de bens e negócios de terceiros.
17.13	Leilão e congêneres.
17.18	Atuária e cálculos técnicos de qualquer natureza.
17.20	Consultoria e assessoria econômica ou financeira
17.23	Assessoria, análise, avaliação, atendimento, consulta, cadastro, seleção, gerenciamento de informações, administração de contas a receber ou a pagar e em geral, relacionados a operações de faturização ( factoring).
18.01	Serviços de regulação de sinistros vinculados a contratos de seguros; inspeção e avaliação de riscos para cobertura de contratos de seguros; prevenção e gerência de riscos seguráveis e congêneres.
19.01	Serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, inclusive os decorrentes de títulos de capitalização e congêneres.
28.01	Serviços de avaliação de bens e serviços de qualquer natureza.

Fonte: Adaptado pela autora com base na LC nº 116/03

As atividades bancárias, por se tratarem de operações financeiras, estão sujeitas ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), tributo de competência federal. O que é tributado pela legislação do ISSQN são os serviços que são prestados em conjunto com tais atividades.

Antes da legislação vigente, havia diversas polêmicas em torno do ISSQN. Um dos aspectos polêmicos era o local em que o imposto era devido, se no município do estabelecimento ou no município da prestação do serviço. No decreto-lei juntamente com o entendimento do STJ na época, o imposto era devido ao local da prestação do serviço. Com o advento da LC n° 116/03 e uma nova decisão do STJ, estabelecida em 2011, a competência para o recolhimento do imposto é do local do estabelecimento sede do prestador.

Outra polêmica gerada sobre a antiga lista de serviços era em relação à sua interpretação. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento que a lista de serviços deve ser interpretada taxativamente, mas comportou uma interpretação dos itens da lista de forma ampla e análoga.

A antiga lista anexa à LC n° 56/87 era genérica em algumas expressões, originando dúvidas e conflitos entre o fisco e o contribuinte, daí a importância da taxatividade da lista de serviços. Essa taxatividade recebe um destaque entre os doutrinadores, diante de sua relevância para o entendimento dos contribuintes do ISSQN.

Moraes (1973, p.268), à época da lista anexa ao decreto-lei, afirmou: “Os itens da relação se referem a uma generalidade de serviços, não se tratando, certamente, de uma relação analítica, em que cada um de seus itens compreendesse apenas uma espécie singular de serviços, rigorosamente tipificada”.

Segundo Martins (2003, p.195),

A lista de serviços é taxativa, não podendo ser ampliada por analogia, a teor do art. 97 do CTN (“somente a lei pode estabelecer a instituição de tributos, ou a sua extinção”, que, no art. 108 § 1º, preceitua: “O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei”. ... A obrigação tributária é *ex lege* e de caráter compulsório. A competência tributária dos Municípios, atribuída pela Constituição Federal, para instituir e cobrar o ISS está limitada à Lista de Serviços que, em lei complementar, define quais as hipóteses, taxativamente, sujeitas ao imposto. ... Não cabe, portanto, interpretação analógica para estabelecer obrigação tributária e definir fato gerador.

O Decreto-Lei n° 406/68, editado com força de lei complementar, trouxe dúvidas quanto à isenção dos serviços de “administração de fundos mútuos, corretagem ou

intermediação de títulos quaisquer” presente nos itens 44, 45 e 46 da lista. Esta isenção era decorrente de que as instituições autorizadas ao funcionamento pelo Banco Central não estavam inclusas na tributação desses serviços.

A LC n° 56/87 adotou alguns serviços do DL n° 406/68, concentrando os serviços bancários em dois itens da lista (itens 95 e 96). Estes itens foram mantidos e vindos deste decreto. Com a vigência desta lei, as instituições financeiras entenderam que só poderiam sofrer tributação os serviços que estavam alocados nos itens 95 e 96 da lista. Sendo que estes itens só representavam os serviços bancários, não descrevendo os demais serviços prestados pelas entidades financeiras.

No item 95 da LC n° 56/87, estavam presentes os seguintes serviços,

As cobranças e recebimentos por conta de terceiros, inclusive direitos autorais, protestos de títulos, sustação de protestos, devolução de títulos não pagos, manutenção de títulos vencidos, fornecimentos de posição de cobrança ou recebimento e outros serviços correlatos da cobrança ou recebimento (este item abrange também os serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central).

O item 96 constava os serviços bancários autorizados pelo Banco Central,

Fornecimento de talão de cheques; emissão de cheques administrativos; transferência de fundos; devolução de cheques; sustação de pagamento de cheques; ordens de pagamento e de crédito, por qualquer meio; emissão e renovação de cartões magnéticos; consultas em terminais eletrônicos; pagamentos por conta de terceiros, inclusive os feitos fora do estabelecimento; elaboração de ficha cadastral; aluguel de cofres; fornecimento de segunda via de avisos de lançamento de extrato de contas; emissão de carnês (neste item não está abrangido o ressarcimento, a instituições financeiras, de gastos com portes do Correio, telegramas, telex e teleprocessamento, necessários à prestação dos serviços).

Os serviços presente nos itens 95 e 96 que correspondiam somente aos prestadores de serviços bancários, não eram taxativos, causando dúvidas às instituições bancárias quanto à sua incidência. Isso gerava diversos conflitos entre essas instituições e o fisco municipal, ocasionando o surgimento de processos e falta de recolhimento do ISSQN devido.

Os serviços expostos na lista da LC n° 56/87 davam margens para contestações, devido à generalidade e à dificuldade de interpretação pelas instituições. Alguns serviços não eram totalmente esclarecidos, apresentando na lista o termo “congêneres”, que significa algo do mesmo gênero. Esse termo dava um elevado grau de dúvidas e generalidade aos interpretadores da lista de serviços.

Além desses serviços bancários, havia outros serviços prestados por instituições financeiras que também eram tributados pelo ISSQN, conforme disposto no quadro 2.

Quadro 2- Serviços prestados pelas instituições financeiras na vigência da LC n° 56/87, além daqueles presentes nos itens 95 e 96.

Item da LC 56/87	SERVIÇOS
22	Assessoria ou consultoria de qualquer natureza, não contida em outros incisos desta lista, organização, programação, planejamento, assessoria, processamento de dados, consultoria técnica, financeira ou administrativa. (VETADO)
23	Planejamento, coordenação, programação ou organização técnica, financeira ou administrativa;
24	Análises, inclusive de sistemas, exames, pesquisas e informações, coleta e processamento de dados de qualquer natureza; Perícias, laudos, exames técnicos e análises técnicas.
28	Avaliação de bens;
40	Ensino, instrução, treinamento, avaliação de conhecimentos, de qualquer grau ou Natureza;
43	Administração de bens e negócios de terceiros e de consórcio (VETADO);
44	Administração de fundos mútuos (exceto a realizada por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central);
45	Agenciamento, corretagem ou intermediação de câmbio, seguros e de planos de previdência privada;
46	Agenciamento, corretagem ou intermediação de títulos quaisquer (exceto os serviços executados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central);
48	Agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de franquia ( <i>franchising</i> ) e de faturação ( <i>factoring</i> ) (excetuam-se os serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central);
50	Agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis e imóveis não abrangidos nos itens 45, 46, 47 e 48;
54	Leilão;
55	Regulação de sinistros cobertos por contratos de seguros; inspeção e avaliação de riscos para cobertura de contratos de seguros; prevenção e gerência de riscos seguráveis, prestados por quem não seja o próprio segurado ou companhia de seguro;
56	Armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda de bens de qualquer espécie (exceto depósitos feitos em instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central);
58	Vigilância ou segurança de pessoas e bens;
59	Transporte, coleta, remessa ou entrega de bens ou valores, dentro do território do município;
61	Distribuição e venda de bilhete de loteria, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios ou prêmios;
76	Cópia ou reprodução, por quaisquer processos, de documentos e outros papéis, plantas ou desenhos;
79	Locação de bens móveis, inclusive arrendamento mercantil;

Fonte: Adaptado pela autora com base na LC 56/87.

Com relação aos itens dessa lista, onde contam as expressões “Exceto a realizada por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central” e “Excetuam-se os serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central” muitos municípios consideram essas expressões como isenções heterônimas e por meio de leis municipais vetaram estas de suas listas de serviços.

Os principais serviços bancários da LC n° 116/03 constam no item 15 da lista, conforme segue o Quadro 3.

Quadro 3 - Item 15 e subitens sujeitos à tributação do ISSQN correspondente ao setor financeiro, de acordo com a LC 116/03.

Item da LC 116/2003	SERVIÇO
15.01	Administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres.
15.02	Abertura de contas em geral, inclusive conta-corrente, conta de investimentos e aplicação e caderneta de poupança, no País e no exterior, bem como a manutenção das referidas contas ativas e inativas.
15.03	Locação e manutenção de cofres particulares, de terminais eletrônicos, de terminais de atendimento e de bens e equipamentos em geral.
15.04	Fornecimento ou emissão de atestados em geral, inclusive atestado de idoneidade, atestado de capacidade financeira e congêneres.
15.05	Cadastro, elaboração de ficha cadastral, renovação cadastral e congêneres, inclusão ou exclusão no Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos – CCF ou em quaisquer outros bancos cadastrais
15.06	Emissão, reemissão e fornecimento de avisos, comprovantes e documentos em geral; abono de firmas; coleta e entrega de documentos, bens e valores; comunicação com outra agência ou com a administração central; licenciamento eletrônico de veículos; transferência de veículos; agenciamento fiduciário ou depositário; devolução de bens em custódia.
15.07	Acesso, movimentação, atendimento e consulta a contas em geral, por qualquer meio ou processo, inclusive por telefone, fac-símile, internet e telex, acesso a terminais de atendimento, inclusive vinte e quatro horas; acesso a outro banco e a rede compartilhada; fornecimento de saldo, extrato e demais informações relativas a contas em geral, por qualquer meio ou processo.
15.08	Emissão, reemissão, alteração, cessão, substituição, cancelamento e registro de contrato de crédito; estudo, análise e avaliação de operações de crédito; emissão, concessão, alteração ou contratação de aval, fiança, anuência e congêneres; serviços relativos à abertura de crédito, para quaisquer fins.
15.09	Arrendamento mercantil (leasing) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (leasing).
15.10	Serviços relacionados a cobranças, recebimentos ou pagamentos em geral, de títulos quaisquer, de contas ou carnês, de câmbio, de tributos e por conta de terceiros, inclusive os efetuados por meio eletrônico, automático ou por máquinas de atendimento; fornecimento de posição de cobrança, recebimento ou pagamento; emissão de carnês, fichas de compensação, impressos e documentos em geral.
15.11	Devolução de títulos, protesto de títulos, sustação de protesto, manutenção de títulos, reapresentação de títulos, e demais serviços a eles relacionados.
15.12	Custódia em geral, inclusive de títulos e valores mobiliários.
15.13	Serviços relacionados a operações de câmbio em geral, edição, alteração, prorrogação, cancelamento e baixa de contrato de câmbio; emissão de registro de exportação ou de crédito; cobrança ou depósito no exterior; emissão, fornecimento e cancelamento de cheques de viagem; fornecimento, transferência, cancelamento e demais serviços relativos à carta de crédito de importação, exportação e garantias recebidas; envio e recebimento de mensagens em geral relacionadas a operações de câmbio.
15.14	Fornecimento, emissão, reemissão, renovação e manutenção de cartão magnético, cartão de crédito, cartão de débito, cartão salário e congêneres.
15.15	Compensação de cheques e títulos quaisquer; serviços relacionados a depósito, inclusive depósito identificado, a saque de contas quaisquer, por qualquer meio ou processo, inclusive em terminais eletrônicos e de atendimento.
15.16	Emissão, reemissão, liquidação, alteração, cancelamento e baixa de ordens de pagamento, ordens de crédito e similares, por qualquer meio ou processo; serviços relacionados à transferência de valores, dados, fundos, pagamentos e similares, inclusive entre contas em geral.
15.17	Emissão, fornecimento, devolução, sustação, cancelamento e oposição de cheques quaisquer, avulsos ou por talão.
15.18	Serviços relacionados a crédito imobiliário, avaliação e vistoria de imóvel ou obra, análise técnica e jurídica, emissão, reemissão, alteração, transferência e renegociação de contrato, emissão e reemissão do termo de quitação e demais serviços relacionados a crédito imobiliário.

Fonte: Adaptado pela autora com base na LC 116/03.

O STJ, em 2005, decidiu não haver incidência do ISSQN sobre as operações de *leasing*, apoiado na inconstitucionalidade do item 79 da lista de serviços do decreto-lei nº 406/68, alegando que essas operações não se enquadravam na natureza jurídica da definição de serviço. O item 79 da lista anexa ao decreto era “locação de bens móveis, inclusive arrendamento mercantil”. Mas, uma recente decisão desse órgão determinou pela incidência desse imposto sobre o *leasing*, pondo um fim na polêmica gerada sobre o item 15.09 da nova lista.

Apresentados os principais serviços prestados pelas instituições financeiras da lista anexa à LC nº 56/87 e da LC nº 116/03, pode-se observar o aumento e o detalhamento dos serviços desta, sua interpretação, que ficou taxativa e mais clara para os contribuintes.

A LC nº 116/03 introduziu algumas alterações na lista de serviços, as quais sejam:

- A desoneração dos serviços exportados do exterior;
- A incidência da tributação dos serviços importados do exterior. Na LC nº 56/87, o ISSQN não incidia sobre importação de serviços, pois segundo a jurisprudência da época do STJ, o ISSQN era cobrado no local onde o serviço foi prestado;
- Na lei antiga, o ISSQN incidia sobre as exportações, enquanto que na lei vigente, no art. 1º § 1º o imposto incide sobre o serviço prestado no exterior;
- Uma nova estrutura se apresenta contendo itens e subitens, a antiga só tinha itens;
- No Decreto-lei nº 406/68, não havia incidência do ISSQN sobre atividades que não eram típicas do prestador. Com a LC nº 116/03, no art.1º, “o ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços anexo na lista, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador;”
- O item que consta a locação de bens móveis foi excluído da nova lista, pois o STF julgou inconstitucional;
- Na LC nº 56/87, estavam presentes as isenções dos serviços de “administração de fundos mútuos, corretagem ou intermediação de títulos quaisquer” presente nos itens 44, 45 e 46 da lista anexa ao Decreto-lei nº 406”. Como a CF/ 88 vetou a isenção desses serviços, alegando que somente os municípios têm competência para isentar o ISSQN, esses serviços aparecem na nova lista como sendo tributados; e



- As operações de leasing, que antes não incidia ISSQN, devido à inconstitucionalidade do item, agora há incidência por decisão do STJ.

Em decorrência do aumento e do detalhamento da lista de serviços que está em vigor, às instituições financeiras estão enfrentando uma maior fiscalização no recolhimento das receitas de seus serviços, com o intuito de trazer uma maior arrecadação do ISSQN para os municípios.

### **3 AUDITORIA FISCAL NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**

Esta seção aborda conceitos e procedimentos fiscais estabelecidos na auditoria fiscal realizada em instituições financeiras. Está dividida em três subseções: Auditoria Fiscal; Auto de Infração e Lançamento; e Plano COSIF. A subseção Auditoria fiscal abrange os procedimentos estipulados aos agentes do fisco, enquanto a subseção Auto de Infração e Lançamento exprime o lavramento do auto e a exigência do crédito tributário com a notificação de lançamento. Já a subseção Plano COSIF abrange as normas básicas e a documentação exigida pelo Banco Central.

Auditoria fiscal é o procedimento executado por agentes fiscais responsáveis por examinar o cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes. Tem como objetivo a verificação do recolhimento dos tributos por parte de seus contribuintes.

Esse tipo de auditoria está enquadrado na auditoria governamental, que é voltada para a Administração Pública e tem como finalidade comprovar a legitimidade e a legalidade, além de avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração, assim como a aplicação de recursos públicos por entidades privadas.

O procedimento de fiscalização só pode ser executado por servidores públicos integrante de entes tributantes. Conforme o art.142 do CTN,

Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor aplicação da penalidade cabível.

Os agentes fiscais municipais encontram dificuldades para efetuarem a fiscalização do ISSQN em bancos, devido estes não emitir notas fiscais, o que impossibilita o acompanhamento de documentações para efeitos fiscais por parte dos agentes. Nem todas as receitas de serviços bancários são tributadas pelo ISSQN, o Plano Contábil das Instituições Financeiras (COSIF) geralmente não é adotado pelas agências, apenas pela matriz dos bancos, o que dificulta a ação fiscal dos auditores.

Nos últimos anos, as instituições financeiras aumentaram consideravelmente as receitas de serviços prestados causando divergência em relação à arrecadação do ISSQN.

Alguns bancos recolhem um valor bem inferior ao que realmente é devido aos cofres públicos, e isso se deve muitas vezes à falta de fiscalização pelos agentes municipais.

### **3.1 Auditoria Fiscal**

A auditoria fiscal é o procedimento de fiscalização das informações contidas em documentos que refletem ou não a realidade das operações econômicas das entidades privadas.

Segundo Bretanha, Racic e Hidalgo (2006, p.356), “os procedimentos de auditoria fiscal são o conjunto de técnicas que permitem ao fiscal tributário obter evidências ou provas suficientes e adequadas para formar opinião sobre a receita declarada pelo contribuinte”.

Sá (2002, p. 214) afirma que “a conduta técnica do auditor gera a sua forma de proceder, para que o trabalho executado tenha eficácia e eficiência, ou seja, alcance seus objetivos racionalmente”.

O objetivo da auditoria fiscal é o exame do correto cumprimento das obrigações principais e acessórias por parte dos contribuintes. Para Souza (1995, p.33), o objetivo da auditoria fiscal é “a verificação da exatidão do cumprimento da obrigação principal e das acessórias, atentando para a origem, escrituração e o estorno dos créditos e débitos do imposto”.

Segundo Martinez (2004), o roteiro de auditoria fiscal-contábil da conta de serviços é destinado à verificação da contabilidade das empresas de serviço. Compreende o exame, por amostragem, dos lançamentos, a composição de custos para confirmar os créditos fiscais utilizados, margem de lucro, ajustes e providências pertinentes, a fim de observar possíveis divergências entre os livros fiscais e contábeis, ou mesmo registros contábeis de operações que constituem fato gerador do ISSQN sem os respectivos recolhimentos.

Nas operações de auditoria fiscal, os agentes devem fazer uma visita prévia ao estabelecimento do contribuinte, para fins de conhecimento da empresa auditada. Martinez (2004) afirma que,

Em todas as auditorias, quer seja fiscal, quer seja contábil, cabe ao auditor elaborar o planejamento da ação fiscal e fazer uma visita prévia ao estabelecimento a ser fiscalizado, para manter contato com o responsável, conhecer in-loco a atividade desenvolvida, a dimensão da empresa, o processo produtivo, o sistema de custo, o imobilizado em uso; enfim tomar conhecimento da empresa.

O agente do fisco só pode iniciar um procedimento de fiscalização após receber de sua autoridade competente uma Ordem de Serviço (OS) também conhecida por ordem de fiscalização. A OS para fins de diligência fiscal fará parte de um processo já em andamento, e para homologação de lançamento, essa ordem instaura um novo Processo Administrativo Fiscal.

Quando um agente fiscal recebe uma OS, este tem que reunir informações cadastrais do sujeito passivo, protocolar a Ordem de Fiscalização e emitir notificação ao sujeito passivo, dando ciência de que ele está sob fiscalização e, assim, emitir uma intimação para que ele apresente os documentos indicados. Após o seu recebimento, o agente irá emitir um termo de abertura de fiscalização e a intimação, para só depois efetuar a busca de documentos para análise.

“A busca e apreensão de documento é um procedimento fiscal amparado por lei, que deve ser utilizado pela fiscalização com a finalidade de buscar elementos materiais para apuração da real receita do contribuinte”. (BRETANHA; RACIC; HIDALGO, 2006, p. 357).

Após o levantamento da documentação solicitada, ocorre a análise destas e, encerrando o trabalho de auditoria fiscal, o agente emite um relatório de revisão final. Nesse relatório, o agente irá descrever todo o processo da ação fiscal, anexando a documentação coletada durante sua fiscalização.

Segundo Bretanha, Racic e Hidalgo (2006), a documentação solicitada pelo fisco para as instituições financeiras são o Plano de contas da instituição, os balancetes contábeis, as informações referente às agências ou o local onde o movimento contábil é registrado, as guias de recolhimento referente ao ISSQN pago mensalmente pela instituição, as guias da substituição tributária e o ISSQN pago mensal a título de retenção na fonte.

Os balancetes contábeis são aqueles referentes ao mês da ocorrência da auditoria, devendo ser apresentado um balancete para cada agência instalada no município e balancete consolidado da matriz com todas as receitas auferidas.

### **3.2 Auto de infração e lançamento**

O Auto de Infração é lavrado quando o agente fiscal encontra divergências entre o imposto devido pelo contribuinte com o que foi recolhido. Este juntamente com o lançamento irá constituir o crédito tributário.

Segundo Almeida (2000, p. 23), “[...] o Auto de Infração é um termo narrativo fiscal, lavrado por pessoa competente, de fé pública e que se presta a formalizar a requisição tributária”.

Um auto de Infração é emitido exclusivamente por auditores fiscais e será lavrado sempre que se constatar uma infração na legislação tributária cometida pelo contribuinte. No art. 149 do CTN, o auto de infração e o lançamento são lavrados com as informações e dados levantados durante o processo de auditoria, sendo seu preenchimento baseado no termo de revisão final.

A exigência do crédito tributário é formalizada em Auto de Infração ou notificação de lançamento. No auto de infração deve constar: a qualificação do autuado; o local e data da lavratura; a descrição do fato; a disposição legal infringida juntamente com a penalidade cabível; a determinação da exigência e a intimação para cumpri-la ou impugná-la no prazo estabelecido em lei; a assinatura do atuante; e a indicação de seu cargo ou função com o número da matrícula.

Segundo Martinez (2004, p.87), “anexos ao auto de infração devem constar as cópias dos termos lavrados na ação fiscal, os demonstrativos do levantamento elaborados pelo auditor atuante, se houver, e as provas necessárias à demonstração dos fatos arguidos”.

A lavratura do auto de infração deve ser efetuada com muita exatidão, já que este auto será somado ao processo de fiscalização para impugnação do crédito tributário, e sua inobservância poderá tornar o ato nulo.

De acordo com Berti (1996, p.40), o auto de infração deve transparecer “um trabalho limpo, com uma linguagem clara, as ideias organizadas, para sustentação posterior do auto de infração”.

A nulidade do auto de infração poderá ser ocasionada se não houver descrição dos fatos que fundamentam a exigência fiscal, a omissão de dados essenciais para a determinação da exigência e se o auto não constar de elementos de provas legítimos.

O contribuinte tem direito de contestar ou impugnar o auto de infração lavrado pelo agente. Sua impugnação gera um direito que está presente no art. 5 da CF/88 que diz: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes”.

A partir da impugnação do contribuinte, em que é apresentada a sua defesa, é que se dá início ao processo administrativo fiscal (PAF). O PAF, para Almeida (2000, p. 10),

É um acervo sucessivo predeterminado de atos e termos administrativos expressos, [...], com acentuado grau de formalismo, organizado cronológica e circunstancialmente, objetivando que, com clareza e harmonia, tenhamos em mapeamento histórico das exigências formalizadas, bem como um repertório de provas (que devem ser preexistentes aos julgamentos) concludentes, com o propósito de haver sem atropelos, ou seja, escoimado de omissões, obscuridades e inexatidões – a consequência prestação do objeto jurisdicional – de acordo com a provisão normativa.

O PAF é instaurado para solucionar conflitos entre o fisco e o sujeito passivo a partir da impugnação do contribuinte perante a lavratura do auto de infração pelo agente do fisco. Após a lavratura do auto de infração, o crédito tributário é registrado pelo fisco através do lançamento. Este é um ato administrativo unilateral praticado pelo fisco, que impõe ao contribuinte a obrigação do pagamento do imposto devido.

Por ser um ato unilateral, é regido por normas que regulamentam o crédito tributário e protegem o direito de defesa do contribuinte, impedindo o Estado de praticar atos abusivos contra o sujeito passivo.

Este ato administrativo é executado nas três esferas de governo, que ao realizarem o procedimento de fiscalização, constatando uma infração, irão verificar e apurar a base de cálculo de todos os tributos inclusos na infração.

O art.33, § 3º, da LC nº 116/03 afirma que “o valor não pago, apurado em procedimento de fiscalização, será exigido em lançamento de ofício pela autoridade competente que realizou a fiscalização”.

Tratando-se de serviços bancários, quando da constituição do crédito tributário, deve constar no auto de infração a indicação do serviço prestado e seu enquadramento na lista de serviços, em que, a ausência dessa informação pode vir a ocasionar a anulação do auto e consequentemente do lançamento.

As instituições financeiras têm que demonstrar com muita clareza quais as atividades em que não há incidência do ISSQN, pois para evitar um conflito ao princípio de ampla defesa, o auto de infração e o lançamento que der origem à Certidão de Dívida Ativa deverão especificar os valores cobrados e as atividades sobre as quais incide o imposto.

### 3.3 Plano COSIF

O Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) foi instituído pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e tem por objetivo principal a padronização da escrituração contábil das instituições financeiras.

Até 1978, competia ao Conselho Monetário Nacional (CMN) instituir normas gerais de contabilidade, mas a partir desta data o Conselho delegou essa função ao BACEN, que instituiu o plano com base na Lei nº 4.595/1964.

O BACEN instituiu o Plano COSIF, em 29 de dezembro de 1987, através da Circular nº 1.273. A criação deste plano teve como meta padronizar e unificar a escrituração contábil dos bancos, que devido aos diversos planos contábeis existentes na época dificultavam a ação fiscal nas instituições financeiras.

De acordo com a Circular nº 1.273 do BACEN, o Plano Contábil,

Tem por objetivo uniformizar os registros contábeis dos atos e fatos administrativos praticados, racionalizar a utilização de contas, estabelecer regras, critérios e procedimentos necessários à obtenção e divulgação de dados, possibilitar o acompanhamento do sistema financeiro, bem como a análise, a avaliação do desempenho e o controle, de modo que as demonstrações financeiras elaboradas expressem, com fidedignidade e clareza, a real situação econômico-financeira da instituição e conglomerados financeiros.

O BACEN não só instituiu o COSIF, como também é responsável juntamente com a Comissão de Valores pela fiscalização da escrituração das instituições financeiras. Esse plano está estruturado em três capítulos:

- Capítulo 1- Normas Básicas: abrange os princípios, critérios e procedimentos contábeis que devem ser utilizados por todas as instituições financeiras.
- Capítulo 2- Elenco de contas: são apresentadas todas as contas contábeis com seus respectivos códigos para fins de registro contábil na escrituração das instituições financeiras.

Capítulo 3- Documentos: são apresentados os documentos e seus modelos exigidos pelo BACEN que devem ser elaborados e enviados periodicamente a este.

As instituições obrigadas à utilizarem o Plano COSIF, segundo normas do BACEN, estão elencadas no quadro 4.

Quadro 4- Instituições Financeiras obrigadas à utilização do Plano COSIF.

<b>Instituições Financeiras captadoras de depósito à vista</b>
Bancos Múltiplos
Bancos Comercial
Caixa Econômica Federal
Cooperativas de Crédito
<b>Demais Instituições Financeiras</b>
Agências de Fomento
Associações de Poupança e Empréstimo
Bancos de Desenvolvimento
Bancos de Investimento
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Companhias Hipotecárias
Cooperativas Centrais de Crédito
Sociedades Crédito, Financiamento e Investimento
Sociedades de Crédito Imobiliário
Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
<b>Outros Intermediários Financeiros</b>
Administradoras de Consórcio
Sociedades de arrendamento mercantil
Sociedades corretoras de câmbio
Sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários
Sociedades de crédito imobiliário
Sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários

Fonte: Adaptado pela autora com base no site do Banco Central do Brasil.

### 3.3.1 Normas básicas e documentos

As normas básicas abrangem os princípios gerais do Plano, a forma de escrituração, o exercício social fixado pelo BACEN, a estrutura dos códigos, a classificação das contas e os livros de escrituração que as instituições devem manter para fins de fiscalização e controle.

De acordo com o BACEN (1987), o COSIF,

É um conjunto integrado de normas, procedimentos e critérios de escrituração contábil de forma genérica, as diretrizes nele consubstanciadas, bem como a existência de títulos contábeis, não pressupõem permissão para prática de operações ou serviços vedados por lei, regulamento ou ato administrativo, ou dependente de prévia autorização do Banco Central.



Em 2007, o BACEN editou uma Carta-Circular n ° 3.288 instituindo novas normas para a escrituração contábil das instituições financeiras, através da padronização do registro de tarifas bancárias. Foi exigido das instituições que estas elaborassem uma escrituração contábil completa, seguindo os princípios de contabilidade, cabendo à instituição,

Adotar métodos e critérios uniformes no tempo, sendo que as modificações relevantes devem ser evidenciadas em notas explicativas, quantificando os efeitos nas demonstrações financeiras, quando aplicável; registrar as receitas e despesas no período em que elas ocorrem e não na data do efetivo ingresso ou desembolso, em respeito ao regime de competência; fazer a apropriação mensal das rendas, inclusive mora, receitas, ganhos, lucros, despesas, perdas e prejuízos, independentemente da apuração de resultado a cada seis meses; apurar os resultados em períodos fixos de tempo, observando os períodos de 19 de janeiro a 30 de junho e 12 de julho a 31 de dezembro; proceder às devidas conciliações dos títulos contábeis com os respectivos controles analíticos e mantê-las atualizadas, conforme determinado nas seções próprias deste Plano, devendo a respectiva documentação ser arquivada por, pelo menos, um ano. (BACEN, 1987)

Além do Plano COSIF, as instituições financeiras apresentam planos contábeis internos, que são elaborados baseados nas regulamentações do COSIF. Cada banco tem seu plano de contas interno.

A codificação das contas do COSIF observa a seguinte estrutura:

O 1º dígito representa os grupos, que são subdivididos em ativos e passivos. No ativo consta os grupos 1- circulante e realizável em longo prazo; 2- permanente e 3- compensação. No passivo constam os grupos 4- o circulante e exigível em longo prazo; 5- Resultados de exercícios futuros; 6- Patrimônio Líquido; 7- Contas de Resultado Credoras; 8-Contas de resultado devedoras; 9- Compensação.

O 2º dígito representa os subgrupos, o 3º dígito o desdobramento dos subgrupos, o 4º e 5º dígitos são os títulos contábeis, o 6º e 7º dígitos são os subtítulos contábeis e o 8º é o controle (dígito verificador).

Para esta pesquisa, só será utilizada a análise do grupo 7- Contas de Resultados Credoras, já que o presente estudo aborda as receitas das instituições financeiras, na qual a maior parte da arrecadação vem de bancos. O quadro 5 apresenta as devidas contas desse grupo.

Quadro 5 - Contas do Grupo 7-Contas de Resultado Credoras do Plano COSIF

<b>Grupo 7: 7.0.0.00.00-9 Contas de Resultado Credoras</b>	<b>CONTAS</b>
7.1.0.00.00-8	Receitas Operacionais
7.1.1.00.00-1	Rendas de Operações de Crédito
7.1.2.00.00-4	Rendas de Arrendamento Mercantil
7.1.3.00.00-7	Rendas de Câmbio
7.1.4.00.00-0	Rendas de Aplicações Interfinanceiras de Liquidez
7.1.5.00.00-3	Rendas com Títulos e Valores Mobiliários e Instrumentos Financeiros Derivativos
7.1.7.00.00-9	Rendas de Prestação de Serviços
7.1.8.00.00-2	Rendas de Participações
7.1.9.00.00-5	Outras Receitas Operacionais
7.3.0.00.00-6	Receitas não Operacionais
7.8.0.00.00-1	Rateio de Resultados Internos
7.9.0.00.00-0	Apuração de Resultado

Fonte: Adaptado pela autora com base na Circular nº 1273 do Banco Central.

Quanto aos livros de escrituração, a instituição deve manter o livro Diário, balanços e demais livros obrigatórios com observância das disposições previstas em leis e regulamentos.

As instituições financeiras devem elaborar diversos demonstrativos e enviar periodicamente ao Banco Central. Os documentos necessários para envio são: o Balancete/Balanco Geral, o Balanco Patrimonial, a Demonstração dos Recursos de Consórcios, o Balanco geral consolidado, Consolidado Econômico-Financeiro, Demonstração das Variações nas disponibilidades de grupos, Demonstração do Resultado, Demonstração da Evolução do Patrimônio Líquido, Demonstração da Composição e Diversificação das Aplicações, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração das Origens e Aplicação de Recursos, Estatística bancária mensal e global, Estatística econômico-financeiro, Balancete Patrimonial Analítico, o Balanco Patrimonial Analítico e a Demonstração do Resultado do Semestre- Agências no exterior.

Após a demonstração das normas básicas e da estrutura do plano COSIF, pode-se concluir que o conhecimento detalhado desse plano é fundamental para o processo de auditoria fiscal nas instituições financeiras. As medidas adotadas pelo BACEN para padronização da escrituração contábil dessas instituições facilitou o trabalho dos agentes fiscais, refletindo na arrecadação do ISSQN para os municípios.

Esta pesquisa repercute a influência da LC nº 116/03 nas receitas do ISSQN das instituições financeiras, que veio para minimizar o conflito existente entre o fisco municipal e as instituições bancárias. A lei trouxe esclarecimentos quanto à tributação dos vários serviços

do setor financeiro, pondo fim à discussão dos bancos que reivindicavam contra a cobrança do imposto sobre alguns serviços os quais julgavam indevidos.

## 4 METODOLOGIA

A presente seção descreve a metodologia adotada no desenvolvimento desta pesquisa. Esta seção está propagada em quatro subseções. A subseção 1 apresenta o Ambiente da Pesquisa, descrevendo características do ambiente onde foi feito o estudo, a Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN). A subseção 2 expõe a Caracterização da Pesquisa, demonstrando quais os tipos de pesquisa foram utilizados neste estudo. A subseção 3 é denominada de Coleta de Dados, e encerrando esta seção tem-se a subseção 4, a Análise de Dados, que apresenta o método aplicado para a análise dos dados coletados junto à SEFIN.

Este trabalho tem por base um estudo de caso com ênfase na LC nº 116/03 nas instituições financeiras cadastradas na SEFIN. Um estudo foi realizado com dados das receitas arrecadadas com o ISSQN prestado pelas entidades financeiras no período de 2001-2003 e 2004-2006, complementado com pesquisas bibliográficas e documentais.

A metodologia é a exposição de todos os métodos utilizados durante o trabalho de pesquisa. Para Mattar (1995), o trabalho científico deve prever uma metodologia que dê fundamentação teórica ao tema estudado na pesquisa, com o intuito de que os objetivos delimitados possam ser atingidos com êxito.

De acordo com Lakatos e Marconi (1991, p. 83), “[...] o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo [...] traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Adiante será descrito os métodos e os procedimentos que foram utilizados nesta pesquisa. Segundo Silveira (2004, p. 107) “é nesta etapa do trabalho científico, descrevem-se, principalmente, os métodos e os procedimentos que foram utilizados na pesquisa, permitindo aumentar a compreensão do estudo realizado e assegurar a réplica científica”.

A importância da utilização do método na pesquisa científica é citada por Severino (2009, p.100), quando afirma “não basta seguir um método e aplicar técnicas para se completar o entendimento do procedimento geral da ciência. Esse procedimento precisa ainda referir-se a um fundamento epistemológico que sustenta a própria metodologia praticada”.

Diante do exposto, observa-se que a metodologia e as técnicas aplicadas durante o desenvolvimento do trabalho é fundamental para o alcance de resultados com êxito, visto que, nesta seção serão apresentadas todas as etapas e características do estudo.

#### 4.1 Ambiente da Pesquisa

Esta subseção descreve o ambiente em que será realizado o estudo de caso. É apresentada a estrutura administrativa do Município de Fortaleza, onde está inserida sua secretaria de finanças, como também é dado um tratamento da estrutura interna da SEFIN.

A administração do Município de Fortaleza está dividida em secretarias e órgãos, os quais integram a Administração Direta de Fortaleza.

A Prefeitura de Fortaleza, regida pela Lei Orgânica nº 8608 de 26 de dezembro de 2001, estabelece no art. 83 que,

A administração municipal é constituída dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura e de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, obedecidos aos princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, motivação, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e participação popular, bem como os demais princípios constantes da Constituição Federal e Estadual.

Sendo assim, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza estabelece os órgãos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura, que é dividida em Administração Direta e Indireta. A Administração Municipal Direta é composta pelos órgãos da Prefeitura ou da Câmara enquanto que a Administração Municipal Indireta é organizada por Autarquia, Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e Fundação Pública (Figura 1).

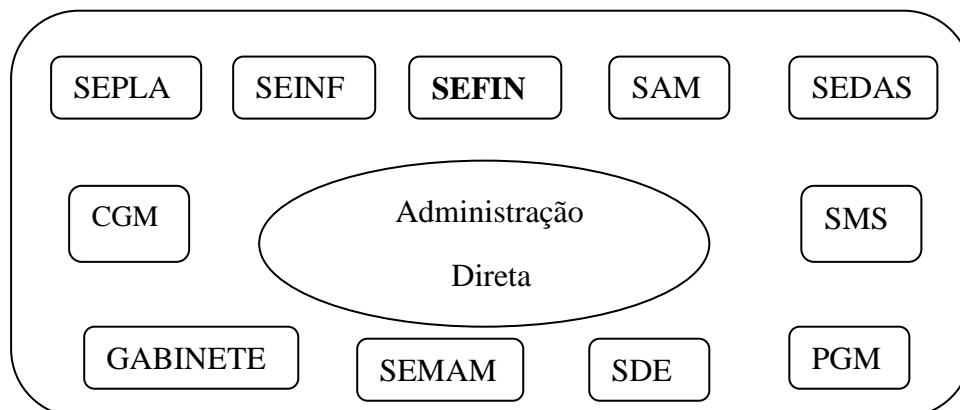


Figura 1- Administração Pública Direta do Município de Fortaleza

Fonte: Adaptado de Fortaleza (2012)

A SEFIN é um dos órgãos integrantes da Administração Direta responsável pela administração das finanças do Município de Fortaleza. Esta, se enquadra no grupo das

Secretarias Municipais de Governo. A Prefeitura de Fortaleza possui sete Secretarias Municipais criadas com o intuito de dar ao gestor apoio administrativo e propiciar uma melhor gestão dos recursos.

A pesquisa terá como foco a SEFIN por ser um órgão da Prefeitura cujas atividades têm relação direta com as finanças desta. Esse órgão é responsável pelo controle das receitas públicas e a gestão dos recursos financeiros para o desenvolvimento sustentado do Município de Fortaleza. Tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as políticas financeiras, orçamentária, tributária, fiscal e de informática, junto ao Poder Executivo Municipal, de acordo com o Regulamento a que se refere o Decreto Municipal nº 8.532, de 25.06.1991.

De acordo com o Decreto Municipal nº 8.532/ 91, compete à SEFIN algumas atribuições como: executar a política fiscal e financeira do Município; efetuar a contabilidade do Município em todos os seus sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial, e resultados e de custos; e a de todos os atos da Administração Municipal de natureza financeira, resultantes ou independentes da execução orçamentária; efetuar a guarda e movimentação do dinheiro e outros valores pertencentes ou confiados à Fazenda Municipal; executar as atividades referentes ao lançamento, à cobrança, à arrecadação e à fiscalização dos tributos e de outros valores pertencentes ou confiados à Fazenda Municipal.

Quanto à estrutura organizacional da Secretaria de Finanças, o Decreto Municipal nº 11.658 de 28 de junho de 2004, trouxe sua composição.

Na sua composição, constam duas Coordenadorias de Gestão, a Coordenadoria de Gestão Tributária (CATRI) e a Coordenadoria Administrativo-Financeiro. A CATRI integra 6 Células de Gestão, as quais são: a Célula de Gestão do ISSQN, a Célula de Gestão do IPTU, a Célula de Gestão do ITBI, a Célula de Gestão de Taxas e Transferências Constitucionais, a Célula de Gestão da Arrecadação e dos Créditos Tributários, e a Célula de Gestão da Dívida Ativa. Enquanto que a Coordenadoria Administrativo-Financeiro só agrega 3 Células de Gestão, que são: a Célula da Contabilidade, a Célula da Tesouraria, e a Célula de Tecnologia e Segurança da Informação.

Na Figura 2, cabe destacar como ambiente de estudo para esta pesquisa a CATRI, sendo do interesse para o desenvolvimento deste trabalho a Célula de Gestão do ISSQN, que integra a Supervisão de Auditoria das Instituições Financeiras.

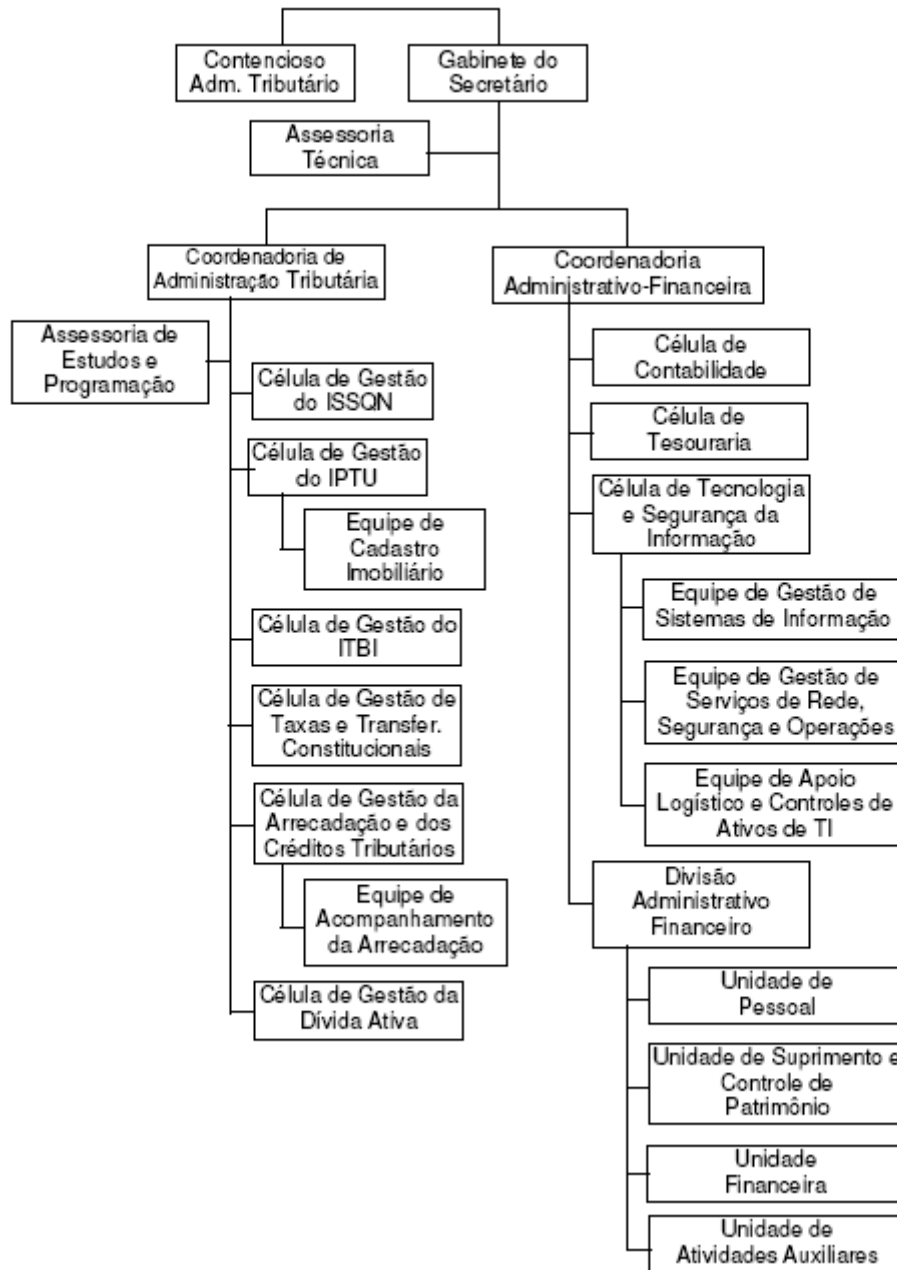


Figura 2- Organograma da Estrutura Organizacional da SEFIN.  
Fonte: SEFIN (2012)

A Supervisão de Auditoria das Instituições Financeiras foi criada dentro da Célula do ISSQN, e é onde atuam os auditores de tributos municipais responsáveis por esta área. A coleta dos dados documentais e sua devida análise serão feitas através de dados disponíveis nesta célula e de informações do responsável pela supervisão das instituições financeiras.

## 4.2 Caracterizações da Pesquisa

A pesquisa científica aborda diversas classificações de métodos, dependendo das características do estudo. Este tópico qualifica o tipo de pesquisa adotado no presente estudo podendo ser quanto à abordagem, o tipo de observação realizada pelo pesquisador, quanto aos procedimentos e aos objetivos deste trabalho.

Raupp e Beuren (2006, p. 79) citam os tipos de pesquisa científica como sendo,

[...] a pesquisa quanto aos objetivos, que contempla pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; pesquisa quanto aos procedimentos, que aborda o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e a pesquisa quanto à abordagem do problema, que compreende a pesquisa qualitativa e quantitativa.

Quanto à abordagem, a pesquisa pode ser classificada do tipo qualitativa ou quantitativa. Observa-se que a pesquisa quantitativa, geralmente, busca analisar os dados através de técnicas estatísticas, e seu foco é bem específico. Já a pesquisa qualitativa é direcionada ao longo de desenvolvimento do estudo, possui um foco amplo e seus dados são descritivos.

Desta forma, no qual concerne à abordagem da pesquisa, o presente estudo é do tipo qualitativo com aspectos matemáticos descritivos, o que não qualifica a pesquisa em quantitativa. É considerada qualitativa, no sentido em que busca analisar a receita arrecadada com ISSQN das instituições financeiras, no tocante de verificar os efeitos da LC nº 116/03 na arrecadação desse tributo para o Município de Fortaleza.

Para uma pesquisa ser quantitativa, segundo Richardson (1999, p. 70) caracteriza-se,

[...] pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas por meio de técnicas estatísticas, desde a mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão etc.

Como nesta pesquisa não será utilizado nenhum método ou técnicas estatísticas, apenas a demonstração dos valores das receitas, não se classifica como uma pesquisa quantitativa.

Pereira (2004, p.22) define a pesquisa qualitativa como sendo aquela que “se ocupa da investigação de eventos qualitativos, mas com referenciais teóricos menos restritivos e com maior oportunidade de manifestação para a subjetividade do pesquisador”.

As principais características da pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995, p.58) são:



[...] considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; se possuir caráter descritivo; se o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; se a análise dos dados for realizada de forma intuitiva e indutivamente; e por fim, se teve como preocupação maior interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

Quanto à Finalidade da pesquisa, a classificação pode ser: Descritiva, Exploratória, Explicativa, Metodológica, Aplicada e Intervenção. Esta pesquisa é caracterizada como Exploratória Descritiva e Explicativa, pois busca demonstrar a evolução das receitas de ISSQN do Município de Fortaleza, explicitando suas causas e consequências da LC nº 116/ 03 na arrecadação; torna exposto um assunto em que se tem pouca informação; e descreve as características do fenômeno estudado.

Para Gil (2002), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve o levantamento bibliográfico; entrevista com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado.

Este estudo é considerado exploratório porque há poucas publicações ou informações sobre determinado assunto, e buscou-se a investigação e uma análise aprofundada sobre o tema ao decorrer da pesquisa. Segundo Gil (2002), no tipo de pesquisa descritiva, o objetivo é identificar e expor as características de uma determinada população ou ainda determinar relações entre variáveis por intermédio da coleta de dados de maneira estandardizada.

De acordo com Vergara (1998, p. 45), a pesquisa do tipo descritiva:

Expõe características de determinada população ou determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromissos de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Esta pesquisa também é caracterizada como um estudo de caso, pois o presente trabalho concentra-se na análise ou exploração intensiva de uma única unidade de estudo. Severino (2009, p.120) comenta que o estudo de caso é uma “pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo”.

Ressalta-se que o estudo de caso adotado foi realizado em relação aos dados coletados e disponibilizados pelo órgão, englobando estudos bibliográficos. Com isto, permitindo uma análise aprofundada na documentação disponível da Secretaria de Finanças de Fortaleza.

Quanto à forma de obtenção dos dados, a presente pesquisa caracteriza-se como obser-

vação participante, visita de campo, bibliográfica e documental. Quanto à observação participante, esta é uma técnica de investigação científica, utilizada na pesquisa de campo de caráter qualitativa. O investigador não só observa o trabalho de campo como também participa ou interage com o grupo pesquisado, recorrendo às técnicas com grau de formalidade diferente.

A pesquisa com observação participante, para Gajardo (1985, p.40):

Reconhece as implicações políticas e ideológicas subjacentes a qualquer prática social, seja ela de pesquisa ou de finalidades educativas, e propugna pela mobilização de grupos e organizações para a transformação da realidade social ou para o desenvolvimento de ações que redundem em benefício coletivo.

Quanto à visita de campo, esta está voltada para a compreensão dos diversos aspectos do ambiente escolhido para análise. O interesse da pesquisa de campo é conseguir informações ou conhecimentos acerca de um problema. Desta forma, foram realizadas visitas *in loco* na SEFIN, com o intuito de arrecadar dados precisos e confiáveis para o desenvolvimento da pesquisa.

Outra fonte de obtenção dos dados foram os meios bibliográficos e documentais. Com estes, buscou-se o conhecimento de teorias através de legislações, artigos, doutrinas e coleta de dados documentais através da SEFIN para a respectiva análise e suas devidas conclusões.

A pesquisa documental, para Lakatos e Marconi (2007, p.62) afirma que “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coletas de dados está restrita a documentos escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Segundo Gil (2002, p.66) a pesquisa documental, comparada à pesquisa bibliográfica:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Lakatos e Marconi (1991) afirmam que a pesquisa bibliográfica diz respeito a toda bibliografia já tornada pública, como livros, revistas, monografias, teses, jornais, boletins, dentre outras.

Portanto, observa-se que este trabalho utilizou-se do levantamento de documentos acerca da receita arrecadada com o ISSQN das instituições financeiras cadastradas na SEFIN

e, junto a estes, os meios bibliográficos para efeito de concretização da análise feita nessa Secretaria.

### **4.3 Coleta de Dados**

Esta é a fase da pesquisa em que se inicia a investigação no campo de estudo para o levantamento de várias fontes de informações prévias que irão colaborar para análises e conclusões com êxito da pesquisa.

Segundo Lakatos e Marconi (2006, p.167), a coleta de dados “é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos”.

A presente pesquisa utilizou-se da coleta de dados disponibilizados pela SEFIN para a análise da receita arrecadada com o ISSQN das instituições financeiras no período de 2001-2003 e 2004-2006.

Os dados foram coletados através da CATRI, que abrange a Célula de Gestão do ISSQN. Dentro desta Célula está presente a Supervisão de Instituições Financeiras, à qual a visita de campo está concentrada.

O procedimento de coleta dos dados se deu através de visitas periódicas na Secretaria, especificamente, na Célula da Gestão do ISSQN, onde foram levantados planilhas, e Balanços orçamentários anuais do Município, objetivando o levantamento de suas receitas auferidas.

O levantamento dos dados disponibilizados pela SEFIN contribuiu, juntamente com legislações e doutrinas referentes ao ISSQN, para um estudo exploratório e aprofundado nesse assunto.

Observa-se que a coleta de dados realizada neste trabalho, ocorreu de modo observação participante, visto que o pesquisador interagiu com o ambiente de estudo, participando juntamente com a equipe pesquisada dos trabalhos necessários para o desenvolvimento deste projeto.

Segundo Severino (2009, p. 120) a observação participante:

É aquela em que o pesquisador, para realizar a observação dos fenômenos, compartilha a vivência dos sujeitos pesquisados, participando, de forma sistemática e permanente, ao longo do tempo da pesquisa, das suas atividades. O pesquisador coloca-se numa postura de identificação com os pesquisados. Passa a interagir com eles em todas as situações, acompanhando todas as ações praticadas pelos sujeitos.

Observando as manifestações dos sujeitos e as situações vividas, vai registrando descritivamente todos os elementos observados bem como as análises e considerações que fizer ao longo dessa participação.

Os dados coletados do Sistema de arrecadação da SEFIN e da sua contabilidade foram tabelados e analisados para que fosse possível ser feito um estudo sobre a receita arrecadada com ISSQN das entidades financeiras. A coleta foi realizada somente por um pesquisador, que buscou dados precisos e de maior veracidade para análise da pesquisa.

#### **4.4 Análise dos Dados**

Após o procedimento de coleta dos dados inicia-se a análise documental. Esta etapa é de fundamental importância para a conclusão desta pesquisa. De acordo com Oliveira et al (2008, p.76) “a análise é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. A elaboração da análise é realizada em três níveis: interpretação, explicação e especificação”.

A análise documental deste trabalho iniciou-se pela leitura e compreensão de todos os dados coletados, juntamente com o estudo através de doutrinas e legislações referente ao ISSQN prestados pelas instituições financeiras.

Os dados coletados junto à SEFIN foram analisados mediante a elaboração de tabelas e gráficos no *software Microsoft Excel* e no *Microsoft Word* para que fosse estabelecido as devidas conclusões.

Com o acesso aos dados dos balanços orçamentários, observa-se a elaboração de gráficos representativos da evolução da receita com o intuito de verificar se houve incremento desta durante o período analisado.

Através do Sistema Interno de Arrecadação da SEFIN, a qual foi utilizada como uma das fontes para elaboração de gráficos pode-se observar uma relação dos valores de receita arrecadada com o ISSQN das instituições financeiras de cada ano estudado.

A presente pesquisa buscou não somente analisar a evolução da receita, como também as causas que originaram o crescimento desta. Através da utilização de tabelas, pode-se observar o quantitativo em forma de percentual, da participação das instituições financeiras na arrecadação de ISSQN geral, com o objetivo de demonstrar um comparativo entre o recolhimento de ISSQN destas, das demais receitas desse imposto na Prefeitura de Fortaleza.

## 5 RESULTADOS DA PESQUISA

A presente seção aborda os resultados encontrados com a realização desta pesquisa, através da análise de tabelas e gráficos elaborados a partir de dados fornecidos pela SEFIN, e dados coletados de balanços orçamentários anuais do Município. Esta seção tem por objetivo apresentar as medidas tomadas pela gestão tributária do Município de Fortaleza, que influenciaram no crescimento de sua arrecadação própria; apresentar as mudanças trazidas pela LC n° 116/03 para o Município de Fortaleza, e analisar os efeitos dessa lei na arrecadação do ISSQN das instituições financeiras no período de 2001 a 2006.

O Município de Fortaleza, assim como a maioria dos municípios do Estado do Ceará, sempre foi dependente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e não possuía uma arrecadação própria representativa.

O FPM é uma transferência constitucional oriunda de verbas repassadas pela União para os municípios brasileiros. Este fundo representava a maioria das receitas municipais no Brasil. Mas esse histórico vem mudando, pois as prefeituras, em especial o Município de Fortaleza, vêm apresentando medidas de desempenho crescente de sua arrecadação própria direta.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) vem ampliando sua base tributária e aperfeiçoando sua relação com os contribuintes, buscando recuperar os débitos tributários que estão em atraso. Para isso, a PMF investe em políticas de educação fiscal, no sentido de esclarecer os contribuintes da necessidade do recolhimento dos tributos municipais.

A gestão tributária do Município é coordenada pela CATRI/SEFIN, que estabelece as diretrizes da ação fiscal de seus agentes. Uma medida tomada pela CATRI que influenciou no crescimento da arrecadação própria foi a criação da Supervisão de Auditoria de Instituições Financeiras, que intensificou a fiscalização nesse segmento econômico, trazendo uma maior receita para o Município.

Um fator predominante para a evolução da arrecadação própria do Município foi a instauração da Gratificação de Estímulo a Fiscalização e Arrecadação Tributária (GEFAT), uma gratificação que gerou um aumento considerável na remuneração dos auditores e uma intensificação do trabalho desses.

A PMF adotou programas que influenciaram diretamente no crescimento da arrecadação própria de Fortaleza, tais como a criação da cota única que oferece descontos especiais para os contribuintes que pagarem em dia o valor total do IPTU; assim como o Programa Especial de Parcelamento (PEP), que permite que os contribuintes de ISS e IPTU regularizem sua situação perante o fisco municipal.

Outra medida adotada pela PMF foi a criação do Programa de Regularização Tributária (PRORET), que concedeu isenção das multas e juros para os contribuintes inadimplentes bem como o parcelamento de suas dívidas, incentivando os devedores a quitar seus débitos com a prefeitura.

Essas são apenas algumas medidas tomadas pela gestão tributária de Fortaleza, que auxiliaram no crescimento da receita própria da PMF, fazendo com que os recursos do Município não fiquem tão dependentes do FPM. Mas ainda há muitas providências a serem tomadas para uma melhor gestão tributária, sempre visando o crescimento da economia e do bem estar da população do Município.

### **5.1 Mudanças trazidas pela LC nº 116/03 para o Município de Fortaleza**

A LC nº 116/03 é uma lei de âmbito federal, criada para regulamentar o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos municípios e do Distrito Federal. Mas, como cada município tem seu próprio regulamento do ISSQN, o Município de Fortaleza buscou adequar sua legislação à lei federal, assim, editando a Lei Complementar Municipal nº 14, de 26 de Dezembro de 2003, no mesmo ano de publicação da Lei Federal nº 116/03. Essa lei municipal alterou, especialmente, o Código Tributário Municipal, de 1972. Entre as mudanças, são apresentadas as seguintes:

1. Nova lista de incidência do imposto;

O novo regulamento do ISSQN trouxe em anexo sua lista de serviços, baseada na lista da LC nº 116/03, contendo os mesmos itens da lista da lei federal. Antes dessa lei o ISSQN de Fortaleza era regido pela lei nº 4.144/72, que continha a lista antiga de incidência do imposto.

2. Novas alíquotas para o imposto devido por pessoa jurídica;

Sobre o preço do serviço prestado por pessoa jurídica passou a ser aplicado alíquotas de 2%, 3%, 4% e 5% variando de acordo com a natureza do serviço. Na legislação antiga as

alíquotas utilizadas eram de 2%, 3% e 5%, de acordo com o serviço constante na sua lista anexa.

3. Novas cotas devidas pelos profissionais autônomos e sociedade de profissionais;

O ISSQN incidente sobre serviços prestados por profissionais autônomos será devido anualmente e pago através de cota fixa. As sociedades de profissionais passaram a recolher o imposto por cota fixa mensal, calculado em relação a cada profissional habilitado.

4. Mudanças no local onde o imposto será devido;

Antes da LC nº 14/03 o imposto era devido onde o serviço foi prestado. Com a atual legislação o imposto fica devido no local do estabelecimento do prestador.

5. Inovações quanto aos contribuintes substitutos e responsáveis pelos serviços tomados;

Os contribuintes substitutos e os responsáveis pelos serviços tomados ficaram obrigados ao recolhimento integral do imposto devido, multa e acréscimos independentemente de ter sido efetuada a retenção na fonte.

6. Mudanças na base de cálculo dos serviços de construção civil;

Na legislação antiga, era permitida a dedução de subempreitadas de obras civis tributadas pelo ISSQN, o que gerava uma redução na base de cálculo. A mudança trouxe a vedação de dedução de subempreitadas, retirando a redução na base de cálculo sobre o segmento de construção civil. Não se inclui na base de cálculo o valor dos materiais fornecidos pelo prestador de serviços e incorporados na obra.

7. Novas penalidades por descumprimento de obrigações acessórias, principalmente por usuários de cupom fiscal;

O sujeito passivo que é obrigado à emissão de cupom fiscal ficará sujeito às penalidades quando houver uso irregular do equipamento fiscal, de responsabilidade do contribuinte e de responsabilidade da empresa credenciada a intervir no equipamento. As penalidades se resumem em multas, as quais não poderão ultrapassar o valor de R\$ 3.000,00 por cada infração.

8. Obrigatoriedade de emissão de cupom fiscal para os prestadores de serviços;

Alguns prestadores de serviços, como os bancos, não emitiam cupons fiscais, o que dificultava a fiscalização pelos auditores. Com a nova lei todos os estabelecimentos que

obtiverem uma receita bruta anual acima de R\$ 120.000,00 devem efetuar a emissão, com algumas exceções previstas em lei.

9. Incentivo fiscal para os prestadores de serviço que iniciarem o uso do cupom fiscal;

A iniciativa da concessão de incentivos fiscais é restringida somente às empresas adimplentes ao fisco municipal. É uma forma de tentar reduzir a inadimplência dos prestadores de serviços. Com o uso do equipamento de emissão de cupom fiscal, as empresas facilitam o combate à evasão fiscal.

Com esta nova lei, os prestadores de serviços ficaram obrigados a emitir documentos fiscais, como notas fiscais, cupons fiscais, e recibos de retenção do ISSQN. No mesmo ano de publicação da LC n° 14/03 foi implantado o sistema de Declaração Digital de Serviços (DDS), que veio para facilitar a relação entre o fisco municipal e os contribuintes.

## **5.2 Análise da receita de ISSQN das Instituições Financeiras.**

A análise dos dados coletados foi efetivada através da utilização de tabelas e gráficos, com o intuito de demonstrar as variações da receita do ISSQN prestados pelas instituições financeiras cadastradas no Município de Fortaleza juntamente com as causas dessas variações.

Para a realização desta análise foi feito um levantamento das receitas anuais de ISSQN recolhido por todos os CNPJs cadastrados na SEFIN com o Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) iniciando com a divisão 64, que significa o agrupamento das atividades de serviços financeiros, ou seja, a receita foi totalizada pela divisão 64 do código CNAE.

Esta divisão contém 8 grupos de atividades de serviços financeiros. São eles: Grupo 641- Banco Central; 642- Intermediação Monetária- depósitos à vista; 643- Intermediação Não-Monetária; 644- Arrendamento Mercantil; 645- Sociedades de Capitalização; 646- Atividades de Sociedade de Participação; 647- Fundos de Investimento; 649- Atividades de Serviços Financeiros não especificados anteriormente.

Como se pode observar, a Tabela 1 apresenta os valores da receita tributária, assim como o percentual de arrecadação do ISSQN Geral em relação à Receita Tributária, nos exercícios de 2001 a 2006.



Tabela 1- Percentual de Arrecadação do ISSQN Geral em relação à Receita Tributária.

Exercício	Receita Tributária	Arrecadação de ISSQN Geral	Porcentagem
2001	R\$ 215.469.484,89	R\$ 98.524.078,41	45,72%
2002	R\$ 237.875.351,52	R\$ 107.280.195,40	45,09%
2003	R\$ 214.725.664,40	R\$ 112.204.905,00	52,25%
2004	R\$ 269.991.061,63	R\$ 143.980.276,18	53,32%
2005	R\$ 319.819.385,24	R\$ 175.650.034,01	54,92%
2006	R\$ 375.582.975,36	R\$ 202.676.100,96	53,96%

Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

De acordo com a Tabela 1, percebe-se que a receita tributária sofre várias oscilações, assim como a arrecadação do ISSQN Geral. Nota-se que a maior parte da receita tributária do Município de Fortaleza é oriunda da arrecadação de ISSQN Geral, o que significa que este imposto representa uma grande parcela na receita própria do Município e é o principal tributo de sua competência.

Ao analisar a Tabela 1, percebe-se um crescimento constante ao longo do período estudado dos valores arrecadados com o ISSQN. No ano de 2001, a arrecadação com esse imposto representou 45,72% do total da receita tributária, quase a metade da receita de todos os tributos. Esse resultado é decorrente da instalação de indústrias, empresas de serviços, e a construção de obras, como o Metrofor, que influenciaram para o crescimento da economia do Município.

Em 2002, a arrecadação foi elevada em 8,88%, devido à aprovação pela prefeitura de instruções normativas que ofereciam um tratamento fiscal aos prestadores de serviços que antes não eram tributados. Esse fato alterou a arrecadação do ISSQN para o Município, sendo um dos motivos para o aumento de 4,59% da receita desse imposto de 2002 para 2003.

Verifica-se nos anos de 2001 a 2003 uma pequena variação na arrecadação do ISSQN Geral quando comparado aos anos de 2003 a 2006. Um dos motivos é que nesse período ainda estava em vigor a LC n° 56/87 que regia o ISSQN. Como nesta lei havia pouca incidência de serviços tributáveis pelo ISSQN, conseqüentemente isso era afetado na sua arrecadação. Percebe-se que de 2003 para 2004 houve um acréscimo na arrecadação de ISSQN de 28,31%, bem maior quando comparado com o ano de 2002. Um dos principais motivos desse aumento foi a vigência da LC n° 116/03, que impactou diretamente na arrecadação do Município.

A partir de 2004, observa-se um aumento mais relevante nas receitas tributárias e na arrecadação do ISSQN. Essa elevação é ocasionada por diversos fatores, como o cruzamento de dados da SEFIN e da SEFAZ, que permitiu a constatação de empresas que possuíam cadastro na SEFAZ, mas que não possuíam na SEFIN. Outro fator a considerar foi a implantação da DDS que influenciou no processo de arrecadação desse imposto.

Ao relacionar a representatividade da arrecadação do ISSQN dentro da receita tributária, percebe-se que há uma oscilação desse percentual ao longo dos anos. No decurso dos anos, vê-se que a representatividade está crescendo gradativamente, com exceção dos anos de 2002 e 2006, que houve uma redução do percentual.

A Tabela 2 apresenta um comparativo da arrecadação geral do ISSQN com aquela vinda dos serviços prestados pelas instituições financeiras.

Tabela 2- Demonstrativo de Arrecadação do ISSQN Geral e das Instituições Financeiras.

Exercício	Arrecadação de ISS Geral	Arrecadação de ISS das Inst. Financeiras	Porcentagem	Numero de Instituições Fin. Contribuintes
2001	R\$ 98.524.078,41	R\$ 4.632.372,11	4,70%	2.894
2002	R\$ 107.280.195,40	R\$ 5.331.767,00	4,95%	3.143
2003	R\$ 112.204.905,00	R\$ 7.168.155,51	6,38%	3.248
2004	R\$ 143.980.276,18	R\$ 9.840.521,84	6,83%	3.981
2005	R\$ 175.650.034,01	R\$ 13.487.908,53	7,67%	4.291
2006	R\$ 202.676.100,96	R\$ 16.011.327,55	7,89%	4.527
TOTAL	R\$ 840.315.589,80	R\$ 56.472.052,54	6,72%	

Fonte: SEFIN (2012)

Ao analisar a Tabela 2, percebe-se que a representatividade da arrecadação das instituições financeiras em relação à arrecadação geral foi baixa, já que as instituições do setor financeiro aumentaram consideravelmente suas receitas de serviços prestados nesses anos, decorrente do aumento no valor das tarifas bancárias, elevação das taxas de juros de operações de crédito, entre outros fatores, e o crescimento da economia do Município que favorece principalmente as atividades financeiras, de acordo com pesquisas feitas pelo IBGE e IPECE. Sendo que o aumento dessas receitas diverge com o recolhimento do ISSQN, como demonstra o baixo percentual na Tabela 2.

Observando os dados da Tabela 2, verifica-se uma evolução ao longo dos anos. Dentre as causas que contribuíram para essa evolução, pode-se citar o crescimento econômico do

Município, um aumento do número de instituições financeiras contribuintes, uma maior atuação do fisco municipal sobre o segmento financeiro, e especialmente, os efeitos que a LC n°116/03 trouxe para a arrecadação do ISSQN.

De 2001 para 2002, percebe-se uma variação percentual maior de 0,25% na arrecadação do ISSQN financeiro em relação ao ISSQN Geral, decorrente do aumento de 249 instituições financeiras que contribuíram com o imposto nesse período. No ano de 2003 observa-se um percentual de 6,38%, um resultado bem mais elevado que de 2002. Isso é decorrente do aumento de 105 contribuintes cadastrados; e nesse mesmo ano foi implantado o método de parcelamento dos débitos fiscais, facilitando a quitação dos contribuintes inadimplentes e trazendo uma maior receita para Fortaleza. Outro fator responsável foi a implantação da DDS, que trouxe para o Município uma melhoria na fiscalização, e consequentemente um aumento na arrecadação.

De 2003 para 2004, verificou-se um maior crescimento no número de contribuintes de 733 inscritos a mais que em relação ao ano anterior. Este fato contribuiu para o aumento de 37,28% na arrecadação de ISSQN das instituições financeiras. Mas a principal causa dessa elevação está na presença da LC n° 116/03 que trouxe uma lista de serviços mais detalhada, com um número maior de serviços tributáveis pelo ISSQN, aumentando consideravelmente as receitas do Município.

Os anos de 2004, 2005 e 2006 foram os que representaram maior arrecadação de ISSQN pelas instituições financeiras. Isto é decorrente do efeito da taxatividade da lista de serviços, do aumento de receitas se serviços tributados pelo setor financeiro, trazidos pela LC n° 116/03. Dentre as receitas, têm-se aquelas que representam as principais fontes de arrecadação, que são oriundas de contas correntes, cartões de crédito, e tarifas com operações de crédito, destacando a Tarifa de Abertura de Crédito (TAC), serviços muito praticados por bancos, que antes não eram cobrados ISSQN, mas em virtude da LC n° 116/03 esses serviços estão definidos na lista. Há uma operação muito praticada pelos bancos que até 2003 não havia incidência de ISSQN, o *leasing*, mas a partir de 2004 passou a incidir esse imposto sobre esta operação, trazendo um incremento na arrecadação para o município.

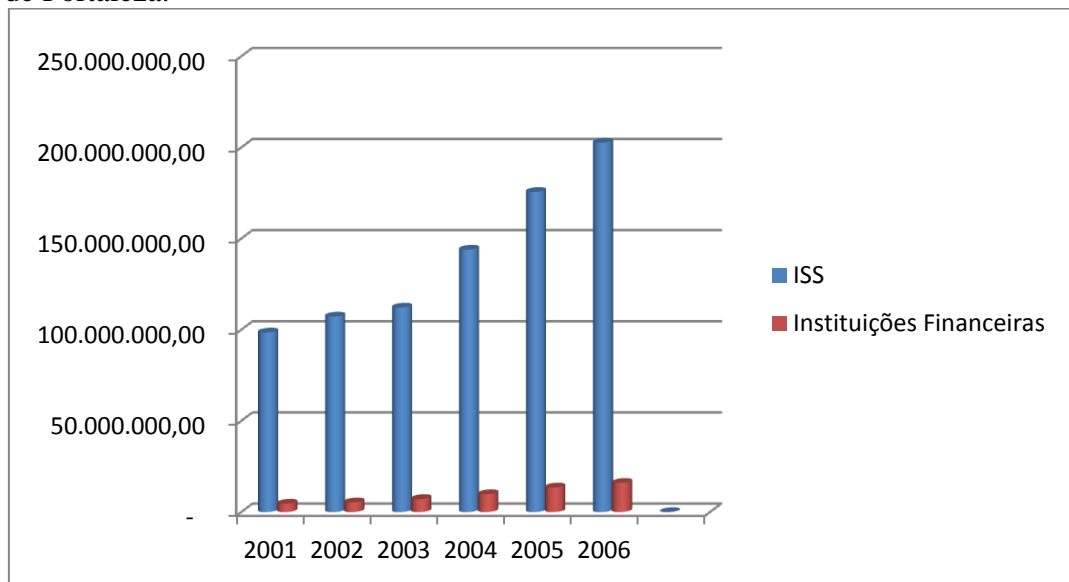
O *leasing* consiste em uma modalidade de financiamento através do qual o locador cede para o locatário a disponibilização temporária de um bem, mediante o pagamento de um valor periódico por um prazo estipulado no contrato.

Ainda de acordo com a Tabela 2, percebe-se um crescimento de 0,84% no percentual de participação das instituições financeiras no período de 2004 a 2005. Nesse intervalo, a ação fiscal dos auditores foi decisiva para o incremento na arrecadação, pois a partir de 2004 foi criado dentro da SEFIN o setor de Supervisão de Instituições Financeiras, que implantou uma equipe especializada de auditoria de instituições financeiras.

Em 2006, ocorreu um aumento de 15% na arrecadação do ISSQN Geral e de 19% na receita de ISSQN das instituições financeiras. Um fato que contribuiu para esse aumento foi a criação do Simples Nacional. Criado pela LC n° 123/2006 que instituiu o Estatuto Nacional das Micro e pequenas empresas, essa lei trouxe para o Município empresas que antes operavam na informalidade e não recolhiam nenhum tributo, passando a recolher o ISSQN e aumentando a arrecadação do Município. Como demonstrado na Tabela 2, o número de instituições financeiras contribuintes passou para 4.527.

O Gráfico 1 demonstra de maneira clara a representação das instituições financeiras na arrecadação geral do ISSQN, nos anos estudados neste trabalho.

Gráfico 1- Arrecadação de ISSQN Geral e das Instituições Financeiras do Município de Fortaleza.



Fonte: Elaborado através dos dados da Tabela 2.

Observa-se no Gráfico um comparativo das arrecadações de ISSQN, que entre os anos de 2001 e 2006 houve um incremento na receita de ISSQN referente às instituições financeiras, dando destaque aos anos de 2004 a 2006, na qual esse incremento foi ainda mais relevante para o Município de Fortaleza. Esse resultado é oriundo dos efeitos que a LC n° 116/03 trouxe para a arrecadação de Fortaleza.

A Tabela 3 ilustra o incremento na arrecadação de ISSQN das instituições financeiras.

Tabela 3- Demonstrativo do Incremento de ISSQN das Instituições Financeiras.

<b>Período</b>	<b>Arrecadação do ISSQN</b>	<b>Incremento Arrecadação</b>
<b>2001</b>	4.632.372,11	-----
<b>2002</b>	5.331.767,00	15,09%
<b>2003</b>	7.168.155,51	34,44%
<b>2004</b>	9.840.521,84	37,28%
<b>2005</b>	13.487.908,53	37,06%
<b>2006</b>	16.011.327,55	18,70%

Fonte: SEFIN (2012)

Essa taxa incremental representa o aumento na arrecadação do ISSQN em relação ao ano anterior. Analisando a Tabela 3, percebe-se que o período que sofreu menor variação foi o de 2001 a 2002, decorrente do menor número de instituições contribuintes em relação aos demais anos estudados. Nesses anos, o ISSQN ainda era regido pela LC n° 56/87, que dava margens para um elevado grau de inadimplência dos contribuintes financeiros, devido à ausência de esclarecimento da lista da antiga legislação.

Enquanto que o período de 2002 para 2003 sofreu a maior variação da tabela, de 19,35%. Esse valor é resultante dos efeitos que o programa de parcelamento de débitos fiscais causou na arrecadação, fazendo com que as instituições financeiras que estavam com pendências com o fisco, negociassem suas dívidas, aumentando a receita de ISSQN.

A partir de 2004, ano em que a LC n° 116/03 foi efetivamente aplicada, percebe-se um aumento mais considerável na arrecadação do ISSQN. Mas, ao analisar o incremento de 2005 a 2006, nota-se que houve uma redução de 18,36%. Esse resultado é decorrente da minimização dos efeitos da LC n° 116/03 na arrecadação, ao longo dos anos. Isso demonstra que a lei gerou um forte impacto inicial, mas que com o decorrer do tempo esse impacto não permaneceu, havendo conseqüentemente uma redução no incremento de arrecadação. Fazendo-se uma comparação dos três anos antes e após esta lei, percebe-se uma maior arrecadação desse imposto nos três últimos anos estudados. De 2001 a 2003, o Município arrecadou R\$ 17.132.294,62 enquanto que de 2004 a 2006 foi arrecadado R\$ 39.339.757,92. Isso significa um aumento de mais de 100% na arrecadação, no mesmo período de tempo analisado. A diferença dessas arrecadações é no valor de R\$ 22.207.463,30.

Este resultado é decorrente dos efeitos da LC n° 116/03 na arrecadação do ISSQN no

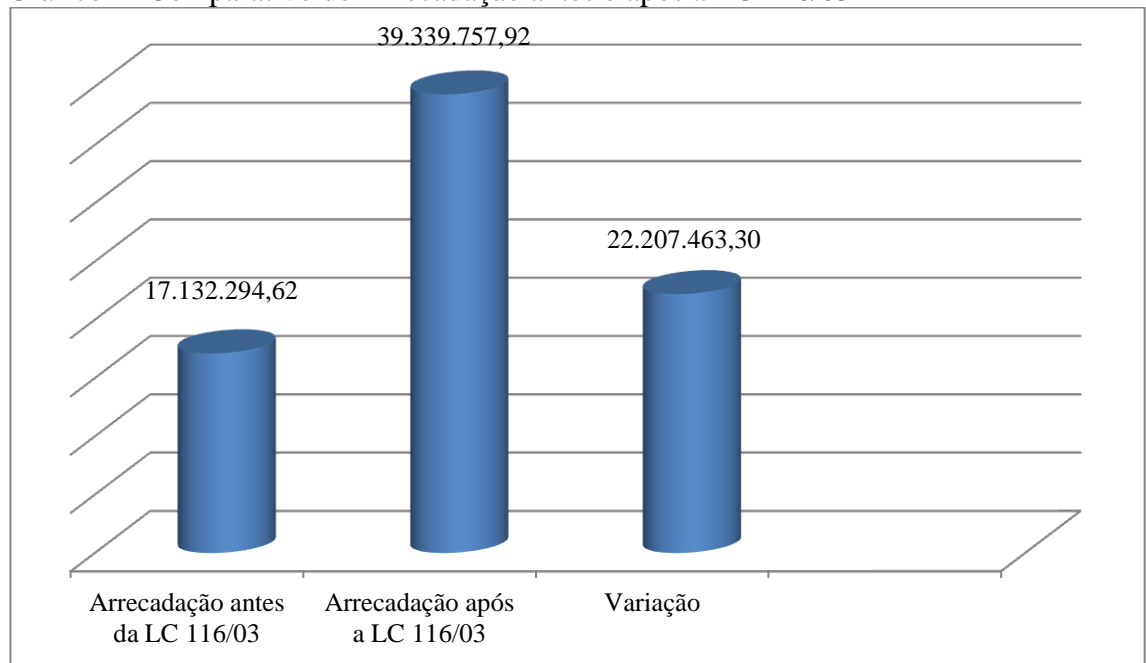
Município de Fortaleza. Esta lei fez com que as instituições financeiras passassem a recolher o imposto sobre um número maior de eventos contábeis, pois a lista anexa à lei trouxe além dos serviços principais, as atividades secundárias e acessórias executadas por essas instituições, que antes não eram tributadas.

Outro fato importante é referente à substituição tributária. Antes da LC n° 116/03, só havia um serviço na qual as instituições poderiam reter o ISSQN tomado. Com a vigência dessa lei o campo de incidência dos serviços tomados foi ampliado, trazendo uma maior arrecadação para o Município.

Esta lei impactou diretamente no serviço do fisco municipal, reestruturando sua atuação, trazendo um aperfeiçoamento e uma intensificação na fiscalização do ISSQN. Isto também fez com que a receita de ISSQN destas instituições, de 2004 até 2006, aumentasse tanto como visto na Tabela 3.

O Gráfico 2 demonstra com clareza os efeitos da LC n° 116/03 na arrecadação de ISSQN das instituições financeiras, fazendo um paralelo do período antes e após a lei.

Gráfico 2- Comparativo de Arrecadação antes e após a LC 116/03



Fonte: Elaborado através da Tabela 3.

O Gráfico 2 demonstra que o crescimento na arrecadação do ISSQN das Instituições financeiras após a LC n° 116/03 foi de R\$ 22.207.463,30, gerando um incremento de 129,62%.

Esse resultado é decorrente de um impacto direto da nova lei no processo de arrecadação. Isso significa que as instituições financeiras, principalmente os bancos, que antes contestavam a ilegalidade da cobrança de alguns serviços, agora dão outra interpretação à lei, esclarecendo conflitos quanto ao fato gerador, a taxatividade da lei, o domicílio tributário, etc.

Essa lei também impactou na ação dos auditores da SEFIN, que viram a necessidade de uma cobrança maior nesse setor, que está em crescendo gradativamente, trazendo uma nova regulamentação para a atuação do fisco, que gerou resultados positivos para a receita do Município.

O Quadro 6 elenca os principais efeitos da LC nº 116/03 na arrecadação do ISSQN das Instituições Financeiras.

Quadro 6- Efeitos da LC nº 116/03 na arrecadação do ISSQN das Inst. Financeiras.

<b>EFEITOS DA LC 116/03</b>
Criação de uma equipe especializada em auditoria de Inst. Financeiras.
Intensificação e aperfeiçoamento na fiscalização das Instituições Financeiras.
Incremento expressivo na arrecadação de ISSQN após a edição desta lei.
Maior número de serviços tributáveis trazidos pela nova lista de serviços. Nova interpretação dada pelas instituições para essa lista.
Redução na contestação e no número de processos contra cobranças julgadas como indevidas, em virtude da taxatividade da lista.
Maior número de instituições financeiras cadastradas no Município.
Ampliação do campo de incidência para todos os serviços por ela tomados.

Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

Diante dessa análise, pode-se concluir que a LC nº 116/03 trouxe para o Município um incremento de 129,62% na arrecadação de ISSQN das instituições financeiras no período analisado. Isso significa um acréscimo nas receitas do Município importante para atender as necessidades da população de Fortaleza.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs analisar a arrecadação do ISSQN das instituições financeiras do Município de Fortaleza nos exercícios de 2001 a 2006, com o intuito de demonstrar os efeitos da LC n° 116/03 na arrecadação desse imposto para o Município. Para isso, foi feito um estudo no comportamento das receitas nos três anos antes da LC n° 116/03 e nos três anos após a edição desta lei, para saber se houve incremento na arrecadação por conta dessa lei.

Diante do que foi exposto do decorrer deste trabalho, observa-se que o objetivo geral desta pesquisa foi atingido, visto que foi possível analisar a evolução da receita de ISSQN das instituições financeiras no período previsto e demonstrar os efeitos da LC n° 116/03 na arrecadação do ISSQN.

Um dos objetivos do estudo era apresentar as medidas adotadas pela gestão tributária de Fortaleza, que influenciaram no crescimento de sua arrecadação própria, objetivo alcançado com a exposição de programas criados pela PMF, chegando-se a conclusão de que o Município vem modernizando e melhorando sua gestão tributária, com o interesse de arrecadar mais recursos públicos. Mas ainda há muitas outras medidas a serem tomadas pelo Município para aumentar ainda mais sua arrecadação própria e depender menos ainda do FPM.

Outro objetivo específico deste trabalho era apresentar as alterações ocorridas na nova lista de serviços anexa à LC n° 116/03. Este objetivo foi alcançado através da comparação da lista de serviços antiga com a lista nova, chegando-se a conclusão de que a nova lista é bem mais extensa, detalhada e taxativa que a lista da lei antiga, gerando alterações que impactaram no processo de arrecadação do ISSQN dos municípios.

Ao traçar um paralelo das receitas tributárias com as receitas de ISSQN, conclui-se que o ISSQN representa a maior parcela da arrecadação de todos os tributos, evidenciando sua importância para o Município.

Analisando a arrecadação do ISSQN das instituições financeiras no período de 2001 a 2006, evidenciou-se um crescimento gradativo ano a ano dos valores da receita com esse imposto. Verificou-se que o ano de 2002 representou o menor incremento na arrecadação do período analisado, enquanto que o ano de 2004 representou o maior incremento. Isso é



resultado da aplicabilidade da LC nº 116/03 que aumentou consideravelmente as receitas de ISSQN dessas instituições.

Evidenciou-se em 2004, um aumento de 37,28% na receita de ISSQN das instituições financeiras, enquanto que em 2005 o aumento foi de 37,06%, e em 2006 foi de 18,06%. Verificou-se que esses incrementos são reflexos de um trabalho mais eficiente e intenso dos auditores; de uma nova lista de serviços tributáveis; de um número cada vez maior de instituições financeiras cadastradas no Município; entre outros fatores que surgiram em virtude da LC nº 116/03.

Ao analisar os incrementos de arrecadação entre os anos de 2004 a 2006, concluiu-se uma redução nos seus valores ao longo dos anos. Isso demonstra que a LC nº 116/03 gerou um impacto inicial positivo na arrecadação, mas seus efeitos foram diminuindo ao longo do tempo, causando uma queda no incremento de receita.

A redução no incremento de arrecadação acompanha até o ano de 2012, concluindo que a lei em questão gerou efeitos imediatos e somente nos anos logo após sua publicação, não refletindo nos anos seguintes.

Observando os resultados, concluiu-se que a soma da arrecadação do período antes da LC nº 116/03 e do período após esta lei, apresentou um aumento de mais de 100% na arrecadação do ISSQN. Essa lei gerou para o Município de Fortaleza um incremento de 129,62% na arrecadação desse imposto das instituições financeiras no período em questão.

Além de a LC nº 116/03 ter gerado um incremento na arrecadação do ISSQN, sua edição modificou a gestão tributária do Município, repercutindo de forma bastante positiva para o fisco municipal. Essa lei também trouxe como efeitos a criação de uma equipe de auditoria especializada em Instituições Financeiras; um maior número de serviços tributáveis trazidos na nova lista; uma nova interpretação dada pelas instituições a essa lista; redução na contestação e no número de processos contra cobranças julgadas indevidas; e a ampliação do campo de incidência para todos os serviços por ela tomados.

Conclui-se, portanto, que no período estudado, os resultados da arrecadação se apresentaram de forma positiva, tendo como principal fator a edição da LC nº 116/03, que representou um marco na tributação do segmento financeiro, se transformando em um instrumento indispensável para o recolhimento de recursos para os cofres públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo. **Diálogos em Direito Público**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

ALMEIDA, Neicyr. **IRPJ Omissão de Receitas: uma visão crítica – estudos de casos**. São Paulo: Dialética, 2000.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ATALIBA, Geraldo. **Instituições de Direito Público e República**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1984.

BERTI, Clélio. **O processo fiscal: teoria e prática**. São Paulo: Ícone, 1996.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de Janeiro de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em 17 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 17 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de out. de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)> Acesso em: 17 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Circular 1.273, de 29 de dezembro de 1987. Regulamenta no âmbito federal, as instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. **Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, 29. Mar. 1987. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/1987/pdf/circ\\_1273\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/1987/pdf/circ_1273_v1_O.pdf)>. Acesso em: 10 de Julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 de dez. de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 02 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002. Altera os art. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de Jun. de 2002. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm)> Acesso em: 02 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de dez. de 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm)> Acesso em: 03 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 406, de 31 de dezembro de 1968. Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de dez. de 1968. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0406.htm)>. Acesso em: 04 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de mai. de 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 04 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de mar. de 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 04 de Junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 116, de 31 de Julho de 2003. Dispõe sobre o ISSQN, de competência dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de Julho de 2003. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 02 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987. Dá nova redação à lista de serviços a que se refere o art. 8 do decreto-lei nº 406/68. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de dez. de 1987. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp56.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp56.htm)> Acesso em: 10 de Junho de 2012.

BRETANHA, João; RACIC, Johnny Bertoletti; HIDALGO, Mauro. **ISSQN- Doutrina e Prática no Sistema Financeiro Nacional**. Porto Alegre: Corag, 2006.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHIESA, Clélio. **ISS – O Velho Problema da Função da Lei Complementar na Regulamentação do Imposto Sobre Serviços**. In ISS LC 116/2003. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2004.

COELHO, Sacha Navarro Calmon. **Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário**. 2. ed, Rio de Janeiro: Forense, 1990.

FERREIRA, Rosemeire. **Cartilha sobre Orçamento Público e Fundos**, 2008.

FORTALEZA, Lei Orgânica nº 8608, de 26 de Dezembro de 2001. **Diário Oficial do Município**, 26 dez. 2001. Disponível em: < <http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html> > Acesso em: 12 de Setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.532, de 25 de Junho de 1991. Dispõe sobre as atividades e finalidades da SEFIN. **Diário Oficial do Município**, 25 de Jun. de 1991. Disponível em: [http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/conjunto\\_decretos.asp](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/conjunto_decretos.asp) > Acesso em: 20 de Julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.658, de 28 de Junho de 2004. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Finanças. **Diário Oficial do Município**, 28 de Jun. 2004. Disponível em: < <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/decretos/Decreto%2011658.pdf> > Acesso em: 20 de Julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 14, de 26 de Dezembro de 2003. Altera a legislação tributária municipal, especialmente a lei nº 4.144, de 27 de dezembro de 1972. **Diário Oficial do Município**, 26 de dez. de 2003. Disponível em: < [http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LC\\_N14\\_2003.pdf](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/gerados/leis/LC_N14_2003.pdf) > Acesso em: 05 de Janeiro de 2013.

GAJARDO, Marcela. Pesquisa participante: propostas e projetos. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GIL, A. Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, 2002.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home> >. Acesso em: 24 de Dezembro de 2012.

IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará). Disponível em: < [http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipeceinforme/Ipece\\_Informe\\_50\\_08\\_janeiro\\_2013.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipeceinforme/Ipece_Informe_50_08_janeiro_2013.pdf) >. Acesso em: 24 de Dezembro de 2012.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva/ RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. **O ISS e a Lei Complementar nº 116/2003** – Aspectos Relevantes. In ISS e a LC 116. 1ª ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MARTINEZ, Manuel. **Os procedimentos de auditoria fiscal do ICMS com a utilização da contabilidade**: Estudo de viabilidade no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Salvador, 2004. Disponível em: [http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/dissertacao\\_manuel\\_perez.pdf](http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/dissertacao_manuel_perez.pdf). Acesso em: 03 de Janeiro de 2013.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELO, José Eduardo Soares. **ISS - Aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Sistema Tributário na Constituição de 1969**, vol. 1, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

OLIVEIRA, A. P. **A classificação da Receita no Orçamento da União após a reforma gerencial**. Brasília, 2010. Disponível em:  
< <http://189.114.57.221/portal/pls/portal/docs/2054140.PDF>>. Acesso em: 25 de abr. de 2012.

PEREIRA, J.C.R. **Análise de dados qualitativos**. 3 ed. São Paulo: Edups, 2004.

**Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) – Vol. I, II e III**, editados pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://bcb.gov.br>. Acesso em: 29 de julho de 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, Ilse Maria. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999

ROCHA, João Marcelo. **Direito Tributário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

ROCHA, Flávio. **A base de cálculo do ISSQN em cooperativa médica**. Novo Hamburgo, 2008. Disponível em:  
< <http://ged.feevale.br/bibvirtual/Monografia/MonografiaFlavioRocha.pdf>>. Acesso em: 16 de Junho de 2012.

ROSSI, Carla Cristina Paschoalotte. **O ISSQN em face da Emenda Constitucional nº 37/02 e da Lei Complementar nº 116/03**. 2004. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4817>>. Acesso em: 03 de agosto de 2012.

SÁ, A. L. **Teoria da contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico: diretrizes para o trabalho didático**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SEFIN (Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza). Dados coletados do Sistema de Arrecadação e Contabilidade. Disponível em:< <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 15 de Julho de 2012 a 17 de Janeiro de 2013.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: Um enfoque Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVEIRA, Emerson Sena da. **Apresentação de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Juiz de Fora: Juizforana, 2004.

SOUZA, Benedito Felipe de. **Contribuição ao estudo da estruturação do roteiro de execução na auditoria fiscal e contábil na fiscalização do ICMS no estado de São Paulo: ensaio de abordagem dos procedimentos de combate à sonegação.** São Paulo, 1995.

UEMURA, H. K. **Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e o aspecto espacial de sua hipótese de incidência.** São Paulo, 2010. Disponível em:  
< <http://sescooprn.brasilhospeda.net>>. Acesso em: 02 de maio de 2012.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1998.