

## A RIQUEZA DOS BANCOS E A POBREZA DOS MUNICÍPIOS

### WEALTH OF BANKS AND POVERTY OF MUNICIPALITIES

Sebastião Carlos Martins <sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo trata do resumo do livro ISS das Instituições Financeiras. No livro foram analisados 448 municípios e 23 capitais, evidenciando a possibilidade de se incrementar mais de R\$77.285.761,16 R\$/mês aos cofres públicos. A este total deve-se acrescentar a expectativa de aumento de arrecadação para: a) São Paulo de R\$9.863.636,27 R\$/mês; e b) Brasília de R\$4.369.000,00 R\$/mês, totalizando-se R\$91.518.397,43 R\$/mês.

**ABSTRACT:** This article deals with the summary of ISS Financial Institutions book. In the book it was analyzed 448 cities and 23 capitals, showing the possibility of increase over R \$ 77,285,761.16 R \$ / month to the public coffers. To this total must be added the expectation of increased revenues for: a) São Paulo R \$ 9,863,636.27 R \$ / month; b) Brasília R \$ 4,369,000.00 R \$ / month, totaling R\$91,518,397.43 to R \$ / month.

**PALAVRAS-CHAVE:** Instituições Financeiras. Bancos. Estados. Municípios. Imposto sobre Serviços.

**KEYWORDS:** Financial Institutions. Banks. States. Counties. Tax over services.

## 1. INTRODUÇÃO

No livro “*ISS das Instituições Financeiras*” tratamos de assuntos relevantes do ISS das Instituições Financeira e sua repercussão na receita tributária dos municípios, bem como da doutrina, leis e jurisprudência pertinentes, de forma a orientar os gestores municipais em sua tarefa administrativa. *No conjunto dos 448 municípios e 23 capitais* estudadas, *há a possibilidade de se incrementar mais de 91.518.397,43* R\$/mês aos cofres municipais, assim divido:

- a) Municípios = 77.285.761,16 R\$/mês,
- b) São Paulo = 9.863.636,27 R\$/mês,
- c) Brasília = 4.369.000,00 R\$/mês.

Neste artigo procuraremos demonstrar, *sem entretanto querer caracterizar sonegação de impostos* por parte das Instituições Financeiras, que os municípios podem estar perdendo considerável receita tributária tão necessária ao cumprimento de suas obrigações para com a sociedade fundada no Pacto Federativo.

---

<sup>1</sup> Engenheiro electricista, pós-graduado em Gerenciamento de Projetos pelo IETEC (Instituto de Educação Continuada – BH, MG). Conhecimento básico em Direito Tributário, Constitucional, Administrativo, Participação Público Privada e Contabilidade Básica avançada. Autor de vários livros e artigos técnicos. Professor e Consultor de Empresas de Saneamento, análise de investimento industrial e imobiliário, impostos ISSQN tributário municipal. E-mail: [scm.sistemas@gmail.com](mailto:scm.sistemas@gmail.com)

Portanto, a opinião do autor é de que os órgãos competentes, em função do que neste trabalho se busca demonstrar, procedam uma averiguação nas declarações que as Instituições Financeiras prestam ao Banco Central, e, se constatada sua procedência, sejam tomadas as devidas medidas corretivas.

Comentaremos, embora fora do escopo central deste trabalho, os conceitos de:

- a) Autonomia municipal,
- b) Pacto Federativo e,
- c) Princípios Constitucionais da Ordem Econômica,

por consubstanciarem os deveres, obrigações e restrições impostas aos entes municipais.

## **2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A AUTONOMIA MUNICIPAL**

A [Constituição Federal de 1988](#), em seu **Art. 18**, estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

A autonomia dos entes federativos fundamenta-se nas capacidades de: a) auto organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) de auto governo, pela eletividade do prefeito e dos vereadores as respectivas Câmaras Municipais; c) normativa própria ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à competência exclusiva e complementar; d) de auto administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local) (SILVA, 1989, p. 8).

Não obstante a declarada autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal a União não a respeita quando, em seus decretos e atos normativos, determina normas e procedimentos que interferem na autonomia e interesses municipais, a exemplo de atos normativos, *expedidos pelo Banco Central*, consentâneos à sua atribuição fiscalizadora das Instituições Financeiras.

## **3. BANCO CENTRAL E O COSIF**

*O Banco Central*, no cumprimento de suas atribuições repassadas pelo Conselho Monetário Nacional para aferição e controle dos serviços prestados pelas Instituições Financeiras e outras atividades por ela exercidas que têm repercussão na saúde do sistema financeiro, determinou o uso das contas previstas no COSIF (Contabilidade do Sistema Financeiro).

Todavia, o BACEN instituiu uma escrita de acordo com as suas necessidades de análise, que abrangem avaliações conjuntas e individuais de risco, de liquidez e de desempenho das instituições financeiras, mas, insuficiente para as reais necessidades dos Municípios, que é dirigida a um foco único: apuração da receita tributável.

Assim, na forma como constituído o COSIF, carecendo de codificação que permita gerir o ISS das Instituições Financeiras, no âmbito de suas atividades exercidas nos municípios, o Poder Central enfraquece a autonomia municipal no momento em inviabiliza a sua utilização como meio de controle e aferição do ISS por parte dos municípios.

#### **4. PERDA DO ISS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**

A perda do ISS, pelos municípios, relativa aos serviços prestados pelas Instituições Financeiras tem sua origem na liberdade que estas têm em alocar suas operações em contas não tributáveis, mesmo quando previstas na lei 116/2003 e realizadas em conformidade com o conceito doutrinário de serviços.

Favorecendo, ainda, os efeitos negativos desta liberdade de contabilização das operações bancárias, sua contabilização, feita em conformidade com as normas do Banco Central contidas no **ESTBAN** (Estatísticas Bancárias) e **Balancetes** Contábeis, não enseja uma boa caracterização dos eventos tributáveis.

Se tais normatizações contemplassem uma codificação (COSIF – Contabilidade do Sistema Financeiro) abrangente de formas a caracterizar as operações tributáveis do ISS, as prestações de contas que as Instituições Financeiras fazem ao Banco Central seriam o suficiente para que os municípios tivessem conhecimento do ISS devidos.

A carência das informações contábeis contidas nas declarações que Instituições Financeiras prestam ao Banco Central inviabilizou sua utilização no âmbito de apuração do ISS devidos aos municípios.

Deste fato surgiu a necessidade dos municípios em buscarem, na iniciativa privada, uma solução para a gestão do ISS daquelas instituições, e, pela fatal de um padrão normativo, teve por consequência o seguinte eventos:

- a) Dificuldade de interação dos agentes fiscais dos municípios em interagirem na troca de informações objetivando a maximização da arrecadação,
- b) Existência de exigências diferenciadas na prestação de contas das operações bancárias, decorrentes da não uniformidade das obrigações acessórias sobre um mesmo fato jurídico, gerando custos desnecessários às Instituições Financeiras,
- c) Submissão dos municípios mais carente de recursos financeiros às despesas com aquisição de sistemas de gestão de ISS, sem a devida receita compensatória, quando analisado sob a ótica de retorno de investimento.

#### **5. DES-IF (Declaração Eletrônica de Serviços das Instituições Financeiras)**

Pelos fatos acima caracterizados, a **ABRASF** (Associação Brasileira das Secretárias de Fazendas das Capitais) e a **FEBRABAN** (Federação Brasileira dos Bancos), instado pela segunda, produziram um modelo padronizado de declaração das operações das Instituições

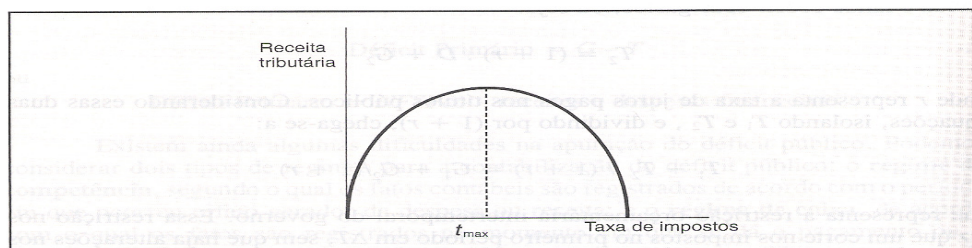
Financeiras que contemplese, de um lado, os interesses fiscalizatório do ISS e, de outro lado, não imputasse o contribuinte em medidas e procedimentos desproporcionais e desuniformes.

Cumpra esclarecer que nas circunstâncias em que foram geradas as normas de padronização (DES-IF), com visível participação do contribuinte, há de se esperar, por óbvio que o referido padrão traz configurando a possibilidade de fraude por mascarar a existência de atividades bancárias tributáveis a luz da LC 116/2003 e conceitos doutrinários de serviços.

Portanto, a referida DES-IF, tendo sido qualitativamente normalizada, deve ser revista, unicamente pelos representantes dos sujeitos ativos da relação tributária, objetivando o alcance quantitativo das operações de serviços em conformidade com a LC 116/2003 e a luz do conceito doutrinário de serviço, pois de forma diferente teremos, como diz na gíria popular, "a raposa tomando conta do galinheiro".

## 6. CURVA DE LAFER

Na atual conjuntura econômica financeira, com o PIB em marcante retração, instalada, portanto, a recessão, buscam nossos governantes compensar a perda de recursos financeiros pelo aumento das alíquotas dos impostos, desestimulando, ainda mais a atividade econômica, desconhecendo os princípios básicos que impulsionam o crescimento econômico das nações, cuja essência acha-se explicado na curva de Lafer.



**Figura** Curva de Lafer.

A Curva de Lafer mostra que um aumento na taxa de impostos eleva a receita tributária até determinado ponto (máximo). A partir daí, maiores taxas reduzem a receita tributária, pois desestimulam o trabalho, uma vez que seu resultado no aumento da renda da classe produtiva deixa de ter efeito agregado nas melhores condições de vida para os que, efetivamente, contribuem na formação do PIB.

Pelo menos dois motivos podem explicar esse comportamento. Em primeiro lugar, um aumento nos impostos representa redução de receita no retorno sobre cada hora adicional de trabalho. Isso pode, a partir de determinado ponto, levar as pessoas a trabalhar menos, buscando mais lazer.

Em outras palavras, o imposto tem um efeito distorcido sobre a opção entre renda e lazer. Em segundo lugar, taxas de impostos muito altas podem criar incentivos à sonegação, ou levar as pessoas a procurarem atividades cuja tributação seja menor.

Se vale a Curva de Lafer, o grande desafio do governo consiste em descobrir em que ponto ele está na curva. Se estiver à esquerda de  $t_{max}$ , poderá aumentar sua receita com a elevação das taxas. Se estiver à direita, isso não é possível.

## 7. DESEMPENHO DOS BANCOS

### 7.1 Segundo o DIEESE

Segundo o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), no primeiro semestre de **2015**, os resultados obtidos pelos cinco maiores bancos do país mostram, mais uma vez, que não existe cenário desfavorável para o setor, independentemente do desempenho do conjunto da economia. Todos obtiveram lucros elevados, especialmente os dois maiores bancos privados – Itaú e Bradesco – cujos lucros alcançaram os mais elevados patamares históricos. Um dos fatores com maior influência nesse desempenho foi a elevação das receitas com Títulos e Valores Mobiliários, decorrente de sucessivos aumentos da Selic desde o ano passado, e da alta nos índices de preços. Outro fator importante foi o crescimento das receitas com o câmbio, especialmente no Santander e no Itaú Unibanco.

O total de ativos das cinco maiores instituições bancárias do país atingiu, em dezembro de **2014**, o expressivo montante de R\$ 5,3 trilhões, com evolução de 14,4% em 12 meses, conforme a Tabela abaixo.

#### *Destaques dos cinco maiores bancos do Brasil – ano 2014*

Número de Agências	20.022	0,8%
Ativos Totais	5,3 trilhões	14,4%
Patrimônio Líquido	370,5 bilhões	18,4%
<b>Operações de Crédito</b>	<b>2,6 trilhões</b>	<b>11,3%</b>
Resultado com TVM	165,5 bilhões	45,9%
Resultado com aplicações compulsórias	28,0 bilhões	32,9%
Resultado Bruto da Intermediação Financeira	117,8 bilhões	17,4%
<b>Receita de Prestação de Serviços e Tarifas</b>	<b>104,1 bilhões</b>	<b>10,9%</b>
Despesas de Pessoal	74,6 bilhões	8,7%
Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa	72,3 bilhões	9,2%
<b>Lucro Líquido Total</b>	<b>60,3 bilhões</b>	<b>18,5%</b>
<b>Número de Funcionários</b>	<b>451.116</b>	<b>-1,1%</b>

O patrimônio líquido (PL), capital próprio dessas instituições, cresceu 18,4% no período, atingindo R\$ 370,5 bilhões.

Os **lucros dos bancos** em 2014 foram, segundo o Dieese, de:

- **Itaú** – R\$ 20,6 bilhões,

- Bradesco – R\$ 15,3 bilhões,
- Banco do Brasil – R\$ 11,3 bilhões,
- Caixa – R\$ 7,1 bilhões,
- Santander – R\$ 5,8 bilhões

Enquanto o PIB decresce, os bancos vivenciam ótimos resultados, com destaque especial para as seguintes operações:

- a) Operações de Crédito com 2,6 trilhões, e uma variação de 11,3% em relação ao ano de 2013, e,
- b) Receita de Prestação de Serviços e Tarifas, com 104,1 bilhões, e uma variação de 10,9% em relação ao ano de 2013,
- c) Número de Funcionários igual 451.116, com uma **retração de 1,1 %** em relação ao igual período de 2013
- d) Já no 1º semestre de 2015, o desempenho dos bancos, foi conforme abaixo;
- e) Operações de Crédito com 2,8 trilhões, e uma variação de 10,9 % em relação ao igual período de 2014, e,
- f) Receita de Prestação de Serviços e Tarifas, com 55,2 bilhões, e uma variação de 11,4% em relação ao igual período de 2014
- g) Número de Funcionários igual 439.422, com uma **retração de 1,6 %** em relação ao igual período de 2014

### 7.1.1 Comentários

1. Conforme se depreende acima, embora expressivo sejam as Receitas de Prestação de Serviços e Tarifas, os valores de ISS pagos aos municípios, não registram a proporcionalidade esperada pela aplicação de alíquotas correspondentes, retratando como causa os fatos explicados no **item 4 - Perda do ISS das Instituições**.
2. Enquanto as Instituições reduzem o quadro de funcionários, embora desnecessária seja a medida dada aos elevados lucros, na Administração Pública as despesas com o funcionalismo, parlamentares e gestores públicos crescem dia a dia,
3. Relativamente às operações de crédito, como explicado no **item 4 - Perda do ISS das Instituições -**, o imposto pertinente é o **IOF**, mas, pelas receitas que as Instituições Financeiras obtêm com as atividades acessórias e autônomas associadas, onerando os seus clientes na realização das operações de crédito, na visão do autor deste artigo, incidem o **ISS**.
4. De igual forma, nas rendas com as operações de câmbio, desvinculadas da conversão de moedas (variação do dólar e taxa Selic), pela prestação de serviços, autônomos, que vierem a cobrar de terceiros, e realizados em conformidade com os preceitos doutrinários de serviços, também fazem jus o **ISS**.
5. De igual forma, nas rendas com as operações de desconto de títulos e valores mobiliário, desvinculadas dos juros e variação da taxa Selic, pela prestação de serviços, autônomos,

que vierem a cobrar de terceiros, e realizados em conformidade com os preceitos doutrinários de serviços, também fazem jus o ISS.

## 7.2 Segundo o autor deste trabalho

Com base nos dados contidos nos **Balancetes** que as Instituições Financeiras prestam ao Banco Central, apurou-se a **totalização de receitas nas contas COSIF, cujos valores se acham registrados abaixo.**

### a) Receitas Operacionais nos 10 maiores bancos – todas as contas

% PARTICIPAÇÃO	CODIGO COSIF	TODOS OS BANCOS DESCRIÇÃO DAS CONTAS - RECEITAS	VALORES ACUMULADO NO SEMESTRE		VALOR ACUMULADO
			2º DE 2014	1º DE 2014	EM 2014
38,53	7.1.5.00.00-3	RENDAS COM TITULOS E VALORES MOBILIARIOS E INSTRU	R\$ 406.495.481.176,69	R\$ 262.928.575.439,03	R\$ 669.424.056.615,72
22,82	7.1.1.00.00-1	RENDAS DE OPERACOES DE CREDITO	R\$ 219.405.776.189,04	R\$ 177.046.098.593,00	R\$ 396.451.874.782,04
9,71	7.1.9.00.00-5	OUTRAS RECEITAS OPERACIONAIS	R\$ 86.396.543.811,82	R\$ 82.365.667.595,26	R\$ 168.762.211.407,08
8,72	7.1.3.00.00-7	RENDAS DE CAMBIO	R\$ 94.074.525.297,59	R\$ 57.444.147.626,22	R\$ 151.518.672.923,81
8,52	7.1.4.00.00-0	RENDAS DE APLICACOES INTERFINANCEIRAS DE LIQUIDEZ	R\$ 83.128.194.204,58	R\$ 64.898.669.462,42	R\$ 148.026.863.667,00
5,65	7.1.8.00.00-2	RENDAS DE PARTICIPACOES	R\$ 59.795.749.787,11	R\$ 38.344.574.526,55	R\$ 98.140.324.313,66
5,18	7.1.7.00.00-9	RENDAS DE PRESTACAO DE SERVICOS	R\$ 46.742.086.704,17	R\$ 43.258.089.110,97	R\$ 90.000.175.815,14
0,87	7.1.2.00.00-4	RENDAS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL	R\$ 7.222.622.243,99	R\$ 7.929.187.037,83	R\$ 15.151.809.281,82
100,00		TOTAL DO RESULTADO OPERACIONAL	R\$ 1.003.260.979.414,99	R\$ 734.215.009.391,28	R\$ 1.737.475.988.806,27

Eliminando do quadro acima as contas;

### 7.1.4.00.00-0 Rendas de Aplicações Interfinanceiras de Liquidez, 7.1.8.00.00-2 Rendas de Participações,

por serem as que podem encontrar maiores resistência para seu enquadramento como tributáveis além do IOF, temo que nas a atividades a elas associadas e desvinculadas de seu núcleo financeiro, por terem características de prestações de serviço por prestadores à tomadores com CNPJ diferentes, devem incidir o ISS.

Devido, entretanto, a polemica do assunto resolvemos desconsiderá-las, gerando por consequência o quadro abaixo, sobre o qual teceremos nossas considerações.

### b) Receitas Operacionais nos 10 maiores bancos

% PARTICIPAÇÃO	CODIGO COSIF	TODOS OS BANCOS DESCRIÇÃO DAS CONTAS - RECEITAS	VALORES ACUMULADO NO SEMESTRE		VALOR ACUMULADO
			2º DE 2014	1º DE 2014	EM 2014
44,89	7.1.5.00.00-3	RENDAS COM TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	R\$ 406.495.481.176,69	R\$ 262.928.575.439,03	R\$ 669.424.056.615,72
26,58	7.1.1.00.00-1	RENDAS DE OPERACOES DE CREDITO	R\$ 219.405.776.189,04	R\$ 177.046.098.593,00	R\$ 396.451.874.782,04
11,32	7.1.9.00.00-5	OUTRAS RECEITAS OPERACIONAIS	R\$ 86.396.543.811,82	R\$ 82.365.667.595,26	R\$ 168.762.211.407,08
10,16	7.1.3.00.00-7	RENDAS DE CAMBIO	R\$ 94.074.525.297,59	R\$ 57.444.147.626,22	R\$ 151.518.672.923,81
6,03	7.1.7.00.00-9	RENDAS DE PRESTACAO DE SERVICOS	R\$ 46.742.086.704,17	R\$ 43.258.089.110,97	R\$ 90.000.175.815,14
1,02	7.1.2.00.00-4	RENDAS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL	R\$ 7.222.622.243,99	R\$ 7.929.187.037,83	R\$ 15.151.809.281,82
100,00		TOTAL DO RESULTADO OPERACIONAL	R\$ 860.337.035.423,30	R\$ 630.971.765.402,31	R\$ 1.491.308.800.825,61

Calculando o provável ISS, nos termos das alíquotas, médias, mostradas na coluna A (quadro seguinte) obteremos os valores mostrados na coluna F, destacando-se para as RENDAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO o valor de **187.500.366,28 R\$/mês (2.250.004.395,38 / 12).**

c) **Receitas Operacionais**

A	B	C	D	E	F
% de Alq. Calc. ISS	% PARTI-CIPAÇÃO	CODIGO COSIF	TODOS OS BANCOS DESCRIÇÃO DAS CONTAS - RECEITAS	VALOR ACUMULADO EM 2014	PROVÁVEL VALOR DO ISS
0,0010	0,291	7.1.5.00.00-3	RENDAS COM TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	R\$ 669.424.056.615,72	R\$ 6.694.240,57
0,0010	0,172	7.1.1.00.00-1	RENDAS DE OPERACOES DE CREDITO	R\$ 396.451.874.782,04	R\$ 3.964.518,75
0,0010	0,073	7.1.9.00.00-5	OUTRAS RECEITAS OPERACIONAIS	R\$ 168.762.211.407,08	R\$ 1.687.622,11
0,0010	0,066	7.1.3.00.00-7	RENDAS DE CAMBIO	R\$ 151.518.672.923,81	R\$ 1.515.186,73
2,5000	97,752	7.1.7.00.00-9	RENDAS DE PRESTACAO DE SERVICOS	R\$ 90.000.175.815,14	R\$ 2.250.004.395,38
0,2500	1,646	7.1.2.00.00-4	RENDAS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL	R\$ 15.151.809.281,82	R\$ 37.879.523,20
	-		TOTAL DO RESULTADO OPERACIONAL	R\$ 1.491.308.800.825,61	R\$ 2.301.745.486,74

Na tabela abaixo vamos apresentar os valores mensais do ISS devido pelas Instituições Financeiras, na visão do autor deste trabalho, e, a seguir compará-lo com os obtidos dos dados do balancete do Banco Central, calculados à alíquota média de 2,5 %. Esta comparação acha-se visualizada na penúltima e última linha da tabela abaixo.

A	B	C	D	E	F	G
CIDADES	POPULAÇÃO	N# AGENCIAS	PGTO BANCOS	INCREMENTO	TOTAL	ISS/Hab
PARA AS 23 CAPITAIS	31.148.977	4.377	R\$ 70.025.712,40	R\$ 21.810.704,27	R\$ 753.923.446,82	2,248090
MUNIC.C/ MAIS 50.000 H	79.060.685	7.506	R\$ 75.917.798,32	R\$ 5.547.056,89	R\$ 714.500.363,65	0,960247
CAPITAIS + MUNICÍPIOS	110.209.662	11.883	R\$ 145.943.510,72	R\$ 27.357.761,16	R\$ 1.468.423.810,47	1,324235
MUNIC.C/ MENOS 50.000	19.405.000	3.750	R\$ 14.199.094,40	R\$ 5.323.366,98	R\$ 87.685.045,71	0,731723
-ISS ESPERADO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SEGUNDO AUTOR ->			R\$ 160.142.605,12	R\$ 27.357.761,16	R\$ 187.500.366,28	- 4,00
ISS ESPERADO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SEGUNDO BACEN C/ ALIQ. % MÉDIA DE ->				2,40	R\$ 180.000.351,63	

Vê-se, última linha, a possibilidade de se arrecadar, conforme dados do balancete das Instituições Financeiras, registrados no BACEN, um ISS no valor de **180.00351,63 R\$/mês**, valor que difere em **4,00 %** do calculado pela teoria desenvolvida pelo autor de trabalho, mostrado na penúltima linha.

Portanto, se o ISS pago pelas Instituições Financeiras ficar abaixo de 10,00 % do valor estimado, pelo autor, de **187.500.366,28 R\$/mês**, fica aqui a recomendação de melhor fiscalizar estas instituições.

Perante tais considerações é de fundamental importância para um bom aproveitamento dos dados ESTBAN (Estatística Bancária – do Banco Central) que nele se fizesse constar VERBETES que abrigasse o ISS contido nas operações acessórias autônomas vinculadas às seguintes rendas:

- 7.1.5.00.00-3 - Rendas com títulos e valores mobiliários,
- 7.1.1.00.00-1 - Rendas de operações de crédito,
- 7.1.3.00.00-7 - Rendas de Câmbio, e,
- 7.1.7.00.00-5 - Outras Receitas Operacionais, devendo, serem abertas em seus níveis analíticos a fim de permitir sua análise por parte da fiscalização, objetivando conhece-las para determinar a incidência ou não do ISS.



Atualmente, as receitas de ISS sobre o Arrendamento Mercantil são direcionadas para os municípios de sedes das Instituições Financeiras.

- a) **Sintetizando:** *Na opinião do autor, na operacionalização de toda atividade que as Instituições Financeiras cobram de seus clientes tarifas ou outras formas de remuneração além dos juros incidentes nos valores das operações financeiras, constituindo-se em receitas de atividades autônomas, contratuais e realizadas à luz do conceito doutrinário e jurídico de serviços, deveriam ser contabilizadas em contas próprias e tributadas pelo ISS, independentemente de sua nomeação expressa nos itens da Lei 116/2003, pois a palavra “CONGENERES” certamente as enquadraria na lei.*

Buscando um conhecimento mais apurado que justificasse o valor do provável ISS não recolhido aos cofres municipais, o autor deste trabalho requisitou ao Banco Central a seguinte explicação:

*Existem decretos, regulamentos e normas que desobriguem as Instituições Financeiras a descumprirem-se no reconhecimento de ISS devidos por suas operações realizadas segundo os itens da lista 10 e 15 da LC 116/2003 ?.*

- *Em caso afirmativo, favor dar a conhecer destes decretos, regulamentos e / ou normas que dão respaldos ao descumprimento das exigências da LC 116/2003.*

## **8. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF**

*É regra que o **principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal**, de acordo com o caput do **art. 1º**, consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.*

*Em seu parágrafo primeiro procura definir o que se entende como “**responsabilidade na gestão fiscal**”, estabelecendo os seguintes postulados:*

- *Ação planejada e transparente;*
- *Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;*
- *Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a **renúncia de receita** e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.*

Entende-se por **Renúncia de Receita** toda ação ou omissão que tenha como consequências a perda de receitas por parte do gestor público, ato enquadrado na LRF e passível de punição.

Esta renúncia pode caracterizar-se pela omissão em fatos presentes e pretéritos sobre os quais incidam a obrigação tributária, portanto, *é responsabilidade do gestor público*, também, a busca de recursos pretéritos, devidos e não pagos, dos quais *venha tomar conhecimento*, devendo promover uma *ação planejada* e respectiva *prevenção de riscos* para uma adequada administração e gestão de impostos devidos.

Portanto, no momento em que o *gestor público dispõe de meios e recursos* para buscar os impostos devidos aos entes municipais, este tem o dever legal de fazê-lo sobre pena de descumprimento de preceitos legais e, portanto, passível das penalidades correspondentes por sua omissão.

O *ISS das Instituições Financeiras*, se devidamente fiscalizado e monitorado, *pode incrementar a receita tributária do município*. Esta afirmação se respalda no fato destas terem a facilidade de alocar seus serviços prestados aos seus clientes em *contas não tributáveis*, pela natureza de que estes se revestem, *incrementando seus lucros*, quando deveriam, conforme relação de itens de serviços da lista 15 da lei 116/2003, ser tributados.

## 9. PACTO FEDERATIVO

*O tema “Pacto Federativo” é hoje expressão comum em todas as ações dos municípios e entidades que os representam, pelo que se faz necessário discorrer sobre o mesmo com o objetivo de apresentar sua essência, e, conseqüentemente, entender como este impõe obrigações de cooperação e responsabilidade nas ações dos Entes Federativos.*

**Pela clareza do texto de autoria do Sr. Carlos Frederico Alverga, tomo a liberdade de transcrever o conceito de “Pacto Federativo” pela relevância do tema e suporte ao presente trabalho.**

[http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45:na-midia&Itemid=73](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45:na-midia&Itemid=73)

O *Pacto Federativo*, ou, como chamado atualmente, o *Federalismo Fiscal*, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, entre outros temas, são definidas as *competências tributárias* dos entes da Federação, e os *encargos ou serviços públicos* pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32.

Além disso, o tal *Pacto Federativo* tem relação com os *mecanismos de partilha da receita* dos tributos arrecadados entre os entes da Federação, sendo exemplos desses mecanismos os **Fundos de Participação** dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e os Fundos Constitucionais de incentivo ao desenvolvimento regional (Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Da *arrecadação da União* relativa ao *Imposto de Renda* e ao *Imposto sobre Produtos Industrializados*, **49%** são repassados aos referidos Fundos, e esses impostos são os que apresentam maior arrecadação no âmbito da União. Logo, a Constituição estabeleceu

uma descentralização da receita tributária, fortalecendo os entes subnacionais e enfraquecendo a União.

Segundo o autor desta obra “A riqueza dos bancos e pobreza dos municípios”, conforme acima apresentado, visualizamos três pontos de relevantes aspectos a moldar a interação entes os entes federativos, a saber: a) absorção/partilha dos encargos de serviços públicos, b) distribuição da competência tributária e c) prestação de auxílio financeiro da UNIÃO aos municípios pelo acesso destes aos Fundos de Participação.

Assim, fica claro a responsabilidade dos municípios em serem corresponsáveis pela assunção de responsabilidade nas áreas de saúde, educação e segurança, e para bem exercê-la, se faz necessária sua capacitação financeira, cuja fonte principal de recursos é o ISS.

No momento, entretanto, em que a UNIÃO, por meio de seus órgãos normativos, impõe procedimentos fiscalizatórios, que tenham reflexo em outros entes federativos, desrespeitando o princípio da autonomia, como no caso o controle da contabilidade imposta às Instituições Financeira pela codificação do COSIF, resta, também, desrespeitado o Pacto Federativo.

Deste feito, ensejando a possibilidade de descaracterização de serviços de algumas das atividades exercidas Instituições Financeiras, embora enquadráveis como tal pela LC 116/2003, pela doutrina e pela vontade do legislador, a UNIÃO está descumprindo seu papel no pacto federativo, permitido que o sistema financeiro se enriqueça com a expropriação de recursos do ISS dos municípios, o que, a principio, é de seu interesse por lhe assegurar mais recursos através do IR além de poder administrar os gestores municipais através de liberação pelo Fundo de Participação dos Municípios.

Temos que, enquanto medidas corretivas não forem introduzidas no COSIF pelo Banco Central não ocorrem, não fica difícil se entender que o status quo reinante, em termo de obtenção de recursos e maximização do lucro do sistema financeiro, interessa à UNIÃO, pois lhe maximiza IR, imposto de sua de sua competência.

## 10. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA

O Art. 170 da Constituição da República estabelece os **princípios gerais da ordem econômica**, trazendo garantias para a mesma, como a liberdade de iniciativa do setor privado, mas disciplinando, também, limites a serem seguidos, tendo em vista outros valores constitucionais como, por exemplo, a dignidade da pessoa humana.

*Os princípios constitucionais da ordem econômica têm por fim assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.*

Dentre estes princípios constitucionais da ordem econômica, merece destaque o da:

- a) Redução das desigualdades regionais e sociais,
- b) Busca do pleno emprego,
- c) Livre concorrência.

Estes objetivos, contidos nos princípios constitucionais da ordem econômica, jamais serão alcançados mediante a intervenção injustificada do Estado ou de seus agentes parceiros na livre iniciativa privada, conforme esculpido no art. 170 da Constituição.

A livre iniciativa impõe obrigações de cunho negativo e positivo para o Estado:

- a) As de perfil negativo relacionam-se com a não intervenção do Estado, salvo nos casos determinados na própria constituição, criando-se e respeitando-se um espaço de autonomia da esfera privada.
- b) Já as obrigações de perfil positivo impõem ao ente público tomar medidas de modo a assegurar a própria existência e “fertilidade” desse âmbito privado, adotando medidas de estímulo à economia e ao desenvolvimento privado.

Ora, como visto, o perfil positivo está a impor medidas que assegurem o desenvolvimento econômico social e atos e leis que ajam em sentido opostos, resultam ilegítimos, portanto, devem ser combatidos e não estimulados.

A livre iniciativa encontra-se consagrada no *caput* do art. 170 da Constituição Federal como um dos princípios fundamentais da ordem econômica. Sendo um dos fundamentos dessa ordem, a mesma condicionará a interpretação dos outros nove princípios especificados nos incisos do referido artigo.

André Ramos Tavares, *verbis*:

*Além daqueles princípios fundamentais – livre iniciativa e valor social da iniciativa humana – enumerados em seu caput, o art. 170 das Constituição relaciona em seus nove incisos os princípios constitucionais da ordem econômica, afirmando que esta **tem por fim** assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.*

**Portanto**, todos os atos, leis e decretos que contrapõem o art. 170 da Constituição haveriam de ser ilegítimos, e como tal, inconstitucionais. Neste diapasão estão os atos, leis e decretos que não se fundamentam em justiça social, mas em protecionismo que as Associações de Municípios e/ou outras assimilares venham oferecer a seus associados e

interfiram no direito da livre concorrência do setor privado nas atividades econômicas, garantidos, na forma da lei.

Desta forma, restaram asseguradas as licitações de softwares de gestão do ISS das Instituições Financeiras para os municípios com mais de 50.000 habitantes (ver item 13b, pag. 17 - Conclusão).

A livre concorrência e a livre iniciativa são garantidas pela Constituição Federal e configura-se como um dos sustentáculos estruturais da economia nacional. O Constituinte observou a necessidade de esforços no sentido de incentivar a presença contínua e em massa de empresas particulares que tenham condições financeiras e econômicas, bem como o desejo de participar conjuntamente com o País, do desenvolvimento, do progresso, oferecendo para tal, condições de garantir força necessária para atuação.

## **11. LICITAÇÃO DE SOFTWARE X CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONSULTIVOS**

Na tentativa da busca de melhoria da arrecadação do ISS devidos pelas Instituições Financeiras, as prefeituras se valem da **contratação de serviços informatizados** oferecidos pelo mercado. No entanto, estes prometem acréscimo de arrecadação através de um controle e gerenciamento sistêmico que dificilmente se concretizam por não terem sido desenvolvidos conforme esclarecido no item 4, pag. 5, e o seu custo de aquisição, geralmente, não é aferido pelos conceitos que regem a análise econômica de investimentos.

Portanto, antes de qualquer decisão dos gestores públicos na aquisição de softwares destinados à gestão do ISS das Instituições Financeiras, é aconselhado a contratação de serviços consultivos para que os investimentos tragam retorno econômico-financeiro, aliás, como devem ser pautadas as decisões dos gestores públicos à luz da lei 101/200 - Lei da Responsabilidade Fiscal).

## **12. MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS**

Acreditamos, em função dos fatos enumerados neste artigo, que;

- a) O Ministério Público deva buscar conhecer dos fatos aqui expostos e tomar a devidas medidas legais juntos aos gestores públicos e às associações representativas dos municípios para que se promovam as medidas que se fizerem necessárias em defesa do interesse público, conforme sugerido no item 13 – **Conclusão** – pag. 17, deste documento.
- b) Os Tribunais de Contas façam averiguações das despesas dos municípios com software de gestão de ISS para aferir se nas respectivas aquisições formam respeitados os aspectos da razoabilidade e economicidade.

## **13. CONCLUSÃO – ISS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**

Para fazer frente às despesas dos municípios consentâneas ao PACTO FEDERATIVO, estes devem buscar, de todas as formas legais, um incremento de receitas, sendo o ISS uma das fontes, excluindo-se os procedimentos que elevem a carga tributária, e, levando em conta que:

- a) Para os municípios com menos de 50.000 habitantes, que não desfrutam de recursos para o dispêndio na aquisição de software de gestão de ISS sem prejuízo no atendimento aos seus compromissos essenciais, fica a **recomendação** de que seus representantes (Confederação Nacional dos Municípios), Associações Municipais, Frente Nacional dos Prefeitos), façam a aquisição de um software adequado, rateando seu custo entre os municípios, na proporção de sua população, isento de interesses econômicos, próprios, e o disponibilizem a seus associados, pois destes já recebem recursos financeiros, bem como da UNIÃO, pois, em sua maioria se constituem como fundações e/ou instituições sem fins lucrativos.
- b) Para os municípios com mais de 50.000 habitantes, que sejam seus gestores imputados a observância da LRF (Lei 101 – Lei da Responsabilidade Fiscal) determinando-lhes fazerem novas licitações para aquisições de software de gestão do ISS, conforme modelo DESIF (da ABRASF) e com preço que se ajustem aos critérios pautados pelo retorno de investimento, aliás, essência dos estudos e cálculos que o autor deste documento fez para 448 municípios e 23 capitais, e os colocam à disposição dos gestores municipais, dos Tribunais de Contas e Ministério Público para orientação de seus preços em conformidade com as características econômicas financeiras de cada município.
- c) Sem querer caracterizar sonegação de impostos por parte das Instituições Financeiras, ficou evidenciado que os municípios podem estar perdendo considerável receita tributária tão necessária ao cumprimento de suas obrigações para com a sociedade fundada no Pacto Federativo.
- d) A opinião do autor é de que os órgãos competentes, em função do que neste trabalho se buscou demonstrar, devam proceder sua averiguação, e, se constatada sua procedência, sejam tomadas as devidas medidas corretivas.
- e) Enquanto a taxa Selic sobe, o Real se desvaloriza, PIB cai, e também a arrecadação de impostos, o lucro das Instituições Financeiras aumenta, sobretudo pelo que deixam de arrecadar aos municípios pelas atividades neles exercidas, que, embora com previsão legal e doutrinária devam sofrer incidência do ISS, tal não ocorre, numa clara omissão por parte do Banco Central, do Congresso e Presidência da República quando deixam de lhes impor uma contabilização/normatização adequada e respectivas imputações legais pelo descumprimento da LC 116/2003, trabalhando em contraposição do que se espera da observância do Pacto Federativo.

**Acreditamos que os procedimentos acima em nada interferem com o caráter discricionário que respaldam as decisões dos gestores públicos, pois, sejam elas quais forem, se fazem necessárias a observância dos preceitos que regem a administração pública.**

## Cartões de Crédito e Débito – Parte 2

### 1. INTRODUÇÃO

É impossível, na atual conjuntura social, conviver sem os cartões de crédito e débito face suas contínuas e crescentes utilidades, pois no atual contexto econômico funcionam como indispensáveis à promoção do desenvolvimento econômico e social.

*Os cartões se constituem em meio de pagamento* que substitui a utilização do dinheiro e do cheque, com seus riscos inerentes nos casos de perda ou furto e ainda inadimplência no caso do cheque.

A *utilização dos cartões* de crédito e débito *esta prevista nos itens 15.01 e 15.14* da LC 116/2003 que regula o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), imposto de competência dos municípios. Deixar de considerar esta fonte de recursos caracteriza *Renúncia Fiscal*, conforme a *LRF (lei 105/2001 – Lei da Responsabilidade Fiscal)*.

Transcrevemos os itens da LC 116/2003 que fundamentam a exigência do ISS sobre as operações com cartões.

*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.*

*15.14 – Fornecimento, emissão, reemissão, renovação e manutenção de cartão magnético, cartão de crédito, cartão de débito, cartão salário e congêneres.*

### 2. LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF (LEI 101/2000)

Favor reportar ao item 8, p. 9.

### 3. PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Nos itens a seguir, o autor deste trabalho deixa expressa suas recomendações às entidades representantes dos municípios, de como agir em favor destes.

- a) Tornar-se-ão inócuas todas as proposições de ajuda que a *UNIÃO* e as *Associações dos Municípios* vierem a propor para amenizar as dificuldades de gestão que os prefeitos defrontam na administração de seus municípios se a estes não soberem levar *propostas de efetivo aumento de recursos financeiros*, pois, sem estes, tudo será poesia, principalmente agora quando o País mergulha numa recessão econômica com conseqüente redução de recursos proveniente dos Fundos de Participação dos Municípios.

- b) Como uma participação, eficiente e eficaz, por parte das Associações dos Municípios, em favor dos municípios associados, fica a sugestão de se obter, por intermédio de convenio, junto às fazendas estaduais, os dados de movimentação de vendas com o uso de cartões crédito e débito havidas nos municípios, e, se proceder uma contratação de serviços tercerizados, nas forma da lei (licitação ou parceria com as OSCIP), para o levantamento dos valores de ISS, caso destinados aos municípios que sediam as Instituições Financeiras.
- c) Deste feito, será possível, além de redução de custos para os municípios, a realização de ações coordenadas e sistêmicas em nome de seus representados, tendo, por consequencia, força política para a concretização da ações que visem trazer recursos financeiros para os municípios.

<http://portalamm.org.br/paralisacao-de-prefeituras-repercute-na-midia/>  
<http://portalamm.org.br/prefeituras-fecham-as-portas-no-proximo-dia-24/>  
<http://www.ofluminense.com.br/pt-br/content/intelig%C3%A2ncia-fiscal-para-combater-crise>

A solução será a de buscar estes recursos através de uma eficiente gestão do ISS, principalmente os provenientes dos serviços:

- a) prestados pelas Instituições Financeiras e os,  
b) vinculados ao uso de cartões de crédito e débitos.

*Os serviços prestados pelas Instituições Financeiras foram tratados na parte 1 deste documento, sendo que maiores fundamentos podem serem vistos na obra “ISSdas Instituições Financeiras e ISS sobre Cartões de Crédito e Débito do autor”.*

#### **4. LEI COMPLEMENTAR – LC 116/2003**

*Lc nº 116 de 31 de Julho de 2003*

*Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.*

*Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como **fato gerador** a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.*

*§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.*

*§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela*

*§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.*

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



*Art. 4º Considera-se estabelecimento prestador o local onde o contribuinte:*

- a) desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário, e que,*
- b) configure **unidade econômica** ou profissional,*
- d) sendo irrelevante para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.*

Procedendo-se uma rápida análise do art. 4, pode-se depreender que, contrariamente às argumentações das administradoras de cartões em considerar suas sedes como o local da prestação de tais serviços, é no local das vendas onde, verdadeiramente, ocorrem as prestações de serviços, fatos geradores da obrigação principal, por se configurarem como UNIDADE ECONOMICA dado a presença dos recursos humano (quem decide pela operação) e físico (maquina leitora de cartões), elementos essenciais para a realização das operações de vendas por intermédio de cartões, tendo por fundamento os seguintes **argumentos**:

- a) A unidade econômica a proceder a análise de permissibilidade da transação, é constituída pela maquina colocada na empresa que processa a venda e ação do elemento humano que a manuseia, bem como pelo próprio estabelecimento que tem a obrigação de verificar os aspectos de permissibilidade da operação que se lhe evidencia no momento da leitura do cartão (exemplo, se a transação ultrapassa ou não o limite do saldo credor na transação).
- b) Os dados lidos são transmitidos às sedes das administradoras que os contabilizam, de forma centralizada, com objetivo de redução de seus custos operacionais e totalização das operações realizadas por cada usuário.

## **5. CONCLUSÃO – ISS PELO USO DE CARTÕES DE CRÉDITO E DÉBITO**

- a) Pelo exposto na parte 2 deste trabalho, procuramos demonstrar que o ISS sobre a movimentação com cartões de crédito e débito são devidas aos municípios onde estão localizadas as empresas que deles se utilizam em suas vendas de mercadorias e serviços e não onde estão sede das administradoras de cartões, que ali se instalam com base em concessões e benefícios fiscais, resultam em alíquotas equivalentes abaixo do mínimo Constitucional de 2,00 %, com evidentes vantagens para as administradoras de cartões por maximizarem seu lucro operacional.
- b) Maiores o lucros das administradoras de cartões, maiores serão o IR que pertence à UNIÃO, donde se conclui pela conveniência em nada fazer para mudar esta situação.
- c) Quem perde neste jogo de interesses são os municípios onde ocorrem as vendas com recursos de cartões, deixando de auferir o correspondente ISS, calculado à alíquota mínima de 2,00 %, ficando, ainda, sob a dependência de recursos financeiros proveniente da UNIÃO através do FPM, situação que desrespeita o PACTO FEDERATIVO entre os Entes Federais.

- d) Maiores detalhes sobre o ISS nas operações com cartões de crédito e débito podem ser encontrados em obra específica do autor “ISS – Cartões de Crédito e Débito”,