TRIBUTAÇÃO INDIRETA DOS SERVIÇOS: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS

Ana Paula Gorini
José Roberto R. Afonso
Júlio César Ramundo (*)

Resumo

Este artigo quantifica os efeitos, sobre as finanças públicas brasileiras, da virtual incorporação da base do ISS (incluindo a construção civil) à do ICMS (IVA sobre bens e serviços - comunicação e transporte), eliminando, assim, o ISS. Mostra-se, por um lado, que isto traz vantagens para o processo produtivo como um todo, uma vez que o IVA elimina as distorções sobre a incidência de impostos. Contudo, se essa incorporação não for seguida por um incremento da carga fiscal, haverá uma perda de receitas, com impactos negativos especialmente sobre os grandes municípios brasileiros. Assim, os resultados mostram que é necessário aprofundar as discussões sobre os assuntos operacionais e os aspectos legais relacionados à introdução do IVA no setor serviços. Além disso, tal proposta deve ser analisada considerando a reforma fiscal como um todo.

Palavras-chave

finanças públicas, reforma fiscal, tributação indireta, imposto sobre valor adicionado, imposto sobre serviços

Abstract

This paper quantifies the effects on Brazilian Public Finance from a virtual incorporation of services (including construction) on the base of the ICMS taxation (value-added tax on goods and services - communication and transport), thus eliminating the current tax on services (ISS). On one hand, we show that it brings advantages for the productive process as a whole, since a value-added tax eliminates distortions on tax incidence. However, if this incorporation is not followed by an increase on tax burden, it will definitely lead to losses of tax revenues, with major negative impacts concentrated on the great Brazilian municipalities. Such results bring about the need of profound discussions on the operating matters and law aspects concerning an introduction of a value-added taxation on services. Furthermore, this proposal should be analyzed considering the fiscal reform as a whole.

Key words:

public finance, fiscal reform, indirect taxation, value-added tax, current tax on services

Os autores são Economistas do BNDES.

(*) Este artigo constitui uma versão revista e resumida de estudo elaborado para a Comissão Executiva de Reforma Fiscal, concluído em setembro de 1992, denominado "A Tributação Indireta dos Serviços e a Criação de um Imposto sobre Valor Adicionado".

Introdução

A importância relativa dos serviços na economia moderna é crescente e proporcional ao seu ritmo de desenvolvimento. O Brasil retomando a trilha do crescimento auto-sustentável, o tratamento tributário dessas atividades não deverá constituir uma questão menor no debate nacional da reforma tributária. Este trabalho representa uma contribuição inicial para o estudo da tributação dos serviços, enfatizando a incidência dos impostos indiretos, seja mediante a caracterização da situação atual, seja pela análise das principais mudanças propostas.

Na seção a seguir, são identificados e analisados, brevemente, a evolução histórica, a estrutura e a importância relativa dos serviços na economia brasileira. A segunda seção traça um quadro atual da tributação indireta dos serviços no país. As atenções são concentradas no imposto estadual incidente sobre comunicações e maior parte dos transportes e, principalmente, no imposto municipal sobre os demais serviços. A última seção aborda questões relativas à transformação dos atuais tributos incidentes sobre serviços em um amplo imposto sobre valor adicionado, nos moldes aplicados no mercado comum europeu.

A metodologia deste estudo privilegia o levantamento de informações mais atualizadas e detalhadas que as dos trabalhos anteriormente elaborados acerca do tema. ⁽¹⁾ O impacto de eventuais mudanças para as finanças públicas merece atenção particular, uma vez que tal preocupação tem ocupado pouco espaço nas recentes discussões sobre reforma.

1. Caracterização Macroeconômica dos Serviços

1.1. Evolução Histórica

O setor de serviços, no conceito mais amplo das contas nacionais (também chamado setor terciário), compreende uma ampla gama de ativida-

(1) Dentre outros, destaca-se: VARSANO, (1967 e 1989); BANCO MUNDIAL (1990).

des econômicas: desde transportes, comunicações e serviços em geral (no conceito mais restrito) até comércio, instituições financeiras, aluguéis e administração pública. Estas atividades respondem por parcelas significativas da produção nas economias modernas.

Há uma correlação entre os indicadores de desenvolvimento das nações (como valor da renda *per capita* ou tamanho do produto) e o peso relativo dos serviços na geração dos respectivos produtos internos PIB. Dados do Banco Mundial⁽²⁾ sobre a estrutura do produto de uma amostra de países indicam que, em média, nos países de renda baixa os serviços respondem por cerca de 30% do PIB, contra participações na casa de 50% nos países de renda média alta (incluindo Brasil) e acima de 60% nos países de renda alta. Na maioria dos países deste último grupo, o PIB do setor terciário cresceu à frente do PIB nacional nas últimas três décadas.⁽³⁾ A importância relativa dos serviços também é associada ao grau de urbanização: grandes centros urbanos estimulam tanto atividades ligadas ao consumo individual final (alojamento, alimentação, educação, saúde, diversões), como as de apoio às demais atividades (chamadas de serviços auxiliares).

A evolução dos serviços na economia brasileira no pós-guerra não foge ao paradigma internacional citado. Para investigação empírica e para facilitar o estudo das questões tributárias foi ajustada a classificação setorial das contas nacionais de modo a compreender no agregado de serviços, doravante considerado, neste estudo, apenas os ramos de transportes, comunicações e outros serviços, acrescidos da indústria da construção e dos serviços industriais de utilidade pública.⁽⁴⁾

(2) Extraídos dos *Relatórios de Desenvolvimento Mundial*, editados anualmente pelo BANCO MUNDIAL.

(3) Entre 1965 e 1990, conforme o BANCO MUNDIAL (1990) num grupo de sete países ricos, os serviços cresceram à frente do PIB total na Itália, Austrália, França, Alemanha e Japão; o inverso ocorreu só na Suécia e Bélgica.

(4) Em relação à classificação tradicional na contabilidade nacional do setor terciário, ou de serviços amplos, são excluídos os ramos das instituições financeiras, administrações públicas e aluguéis. Estes não constituem atividades clássicas de serviços, nem estão sujeito a um tratamento tributário semelhante aos ramos considerados.

A acelerada industrialização e a urbanização do país, iniciada na década de cinquenta e que atingiu seu ápice na década de setenta, acarretaram aumento sensível da participação dos serviços na economia. A longo prazo, o peso do agregado serviços na geração do PIB global passou de 21% em 1947 para 28% em 1990, refletindo um crescimento médio anual de 6,7% do agregado contra 5,9% do PIB total.

A evolução da produção foi diferenciada por ramos de serviços. Até a década de sessenta, destacava-se a evolução dos serviços de utilidade pública, refletindo os pesados investimentos governamentais na geração de energia elétrica. Nos anos setenta, o dito "milagre" econômico foi melhor ainda para as comunicações, os demais serviços e a construção, que cresceram entre 12% e 15% a.a., em média. Na década de oitenta, a desaceleração da economia foi menos danosa para os serviços de utilidade pública e comunicações, que se expandiram entre 4% e 5% a.a. (o PIB mal crescia 1% anualmente), devido à maturação de grandes projetos de investimento iniciados na década passada. Por outro lado, nos anos oitenta, os serviços em geral sofreram, mais que os demais setores, da queda da produção: cresceram apenas 0,4% a.a., em média - um terço da taxa de expansão do PIB global.

Decompondo os serviços conforme o imposto indireto a que estão sujeitos, é interessante notar que os ramos já submetidos à tributação estadual pelo atual sistema (energia elétrica, abastecimento d'água, transportes e comunicações) foram os que tiveram melhor desempenho no período 1947/90. A despeito disso, a dimensão dos serviços sujeitos ao imposto municipal ainda é mais ampla: em 1990, o PIB agregado da construção e demais serviços superava em duas vezes e meia o produto dos serviços taxados pelo ICMS e em 20% o da agropecuária, ou ainda, equivalia a quase metade de todo PIB da indústria da transformação.

1.2. Os Serviços no Processo Produtivo

Conhecer a quem são prestados os serviços numa economia importa para avaliar os efeitos de uma tributação cumulativa sobre suas vendas, ou de outra que taxe mais o valor que agrega. Para tanto, é indispensável o recurso à matriz de relações intersetoriais.

A última matriz de insumo-produto disponível para o Brasil, de 1980 (IBGE, 1990a), indica que os serviços, no conceito amplo⁽⁵⁾ (mas excluídos os financeiros), respondiam por 22% da demanda total da economia brasileira. Esta participação diminuía para apenas 15% computado o consumo intermediário e subia para 30% no caso da demanda final (25% em relação ao consumo familiar, 61% à formação bruta de capital e 15% às exportações). Evidencia-se que, para atender ao consumo nacional, os serviços são relativamente mais importantes para suprir a demanda da população e para a realização de investimentos fixos (basicamente devido à construção) do que para a fabricação de outros produtos. Por outro lado, como o volume do consumo intermediário da economia supera em muito o das unidades familiares, em valores absolutos, são equivalentes às vendas de serviços para ambos os fins.

Para estudar os efeitos da tributação sobre o processo produtivo, a informação crucial revelada pela matriz de insumo-produto diz respeito à estrutura da demanda de cada produto. As tendências internacionais recentes privilegiam a aplicação de imposto sobre consumo, que, neste caso, deveria alcançar basicamente os serviços demandados para o consumo das famílias e das administrações públicas. Computados todos os serviços, no seu conceito mais amplo, apenas 27% da produção agregada é destinada ao consumo final; igual parcela é usada na formação de capital fixo e 44% no consumo intermediário - vide Tabela 1.

(5) O conceito amplo de serviços inclui os seguintes produtos, conforme a ordem de identificação na matriz: energia elétrica; água e esgoto; construção civil; transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo; comunicações; seguros; alojamento e alimentação; serviços de reparo; serviços para famílias; saúde; educação; publicidade; serviços para empresas; e serviços privados não mercantis.

TABELA 1
ESTRUTURA DA DEMANDA POR PRODUTOS-SERVICOS
NA MATRIZ INSUMO-
PRODUTO DE 1980
Em % da Demanda Total Setorial

Produtos	Consumo Intermediário	Cons.Final Famílias	Formação Br. Capital Fixo	Export.	Demanda Final	Total da Demanda
Energia Elétrica	79%	21%	0%	0%	21%	100%
Água e Esgoto	26%	74%	0%		74%	100%
Construção Civil	14%	0%	86%	0%	86%	100%
Transporte Rodoviário	57%	40%	1%	2%	43%	100%
Transporte Ferroviário	65%	10%	3%	22%	35%	100%
Transporte Hidroviário	36%	7%	1%	57%	64%	100%
Transporte Aéreo	35%	54%	0%	11%	65%	100%
Comunicações	67%	33%	0%	0%	33%	100%
Seguros	59%	36%	0%	5%	41%	100%
Serviços Financeiros	97%	3%	0%	0%	3%	100%
Alojamento e Alimentação	15%	85%	0%	0%	85%	100%
Serviços de Reparo	38%	62%	0%	0%	62%	100%
Serviços a Famílias	23%	77%	0%	0%	77%	100%
Saúde	4%	96%	0%	0%	96%	100%
Educação	1%	99%	0%	0%	99%	100%
Publicidade	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Serviços a Empresas	75%	3%	19%	3%	25%	100%
Serv. Privados Não Mercantis	0%	100%	0%	0%	100%	100%
Setores:						
Serv. Utilidade Pública	73%	27%	0%	4%	27%	100%
Transportes	52%	34%	1%	13%	48%	100%
Transportes+Comunicações	53%	34%	1%	12%	47%	100%
Demais Serviços Não Fin. Merc.	38%	57%	5%	1%	62%	100%
Agregado de Serviços:						
Global	44%	27%	27%	3%	56%	100%
Conceito Amplo (1)	43%	49%	3%	5%	57%	100%
Conceito Restrito (2)	26%	28%	45%	1%	74%	100%
TOTAL DA ECONOMIA	49%	27%	11%	5%	48%	100%

Notas: (1) Exclui Serviços Utilidade Pública, Construção, Seguros, Financeiros, Não Mercantis.

(2) Apenas Serviços sujeitos a incidência do ISS = construção, seguros e demais serviços mercantis.

Fonte: Extraído de IBGE, "Matriz de Insumo-Produto: Brasil 1980"

Tomando os produtos isoladamente, destaca-se, primeiro, que perto de 90% das vendas da construção civil são destinadas à formação de capital. Os serviços típicos, sujeitos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, apresentam as mais elevadas relações consumo final/demanda total - como saúde e educação (perto de 100%), alojamento e alimentação, e serviços para famílias. No âmbito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicações - ICMS, os serviços de água e esgoto e os de transportes aéreo e rodoviário são os mais voltados para o consumo final. O consumo intermediário, por sua vez, predomina principalmente na energia elétrica (chega a 80%), nas comunicações e no transporte ferroviário.

Nas economias modernas são expressivas as parcelas dos serviços destinadas ao consumo intermediário e investimentos - como os de publicidade, informática e assessoria técnica, administrativa, contábil, econômico-financeira e jurídica, e demais atividades complementares a todo tipo de empreendimento. Porém, a maior diferença entre países ricos e pobres diz respeito à estreita correlação direta entre nível de renda e peso dos serviços no orçamento familiar. A título de comparação, menciona-se que a matriz de insumo-produto para 1979 da Inglaterra (KAY & DAVIS, 1990, p. 74-75) indica 34% das vendas do agregado serviços destinadas ao consumo intermediário, 40% ao consumo final, 15% à formação bruta de capital fixo e 11% para exportações, o que significa, em relação ao Brasil, proporção maior dos serviços destinados ao consumo final e às exportações.

A matriz de insumo-produto ainda especifica a incidência total dos impostos indiretos (líquidos dos subsídios) por produto e segundo sua destinação. Estes resultados da matriz de 1980, porém, perderam atualidade e utilidade porque, nos anos seguintes, o nível e a estrutura da tributação brasileira mudaram intensamente e mais que a estrutura produtiva. A única lição relevante diz respeito à baixa incidência tributária

líquida sobre os serviços - pouco acima de 1% sobre o produto demandado no agregado, quando no total da economia a incidência superava 2%.⁽⁶⁾

A incidência de impostos indiretos na matriz foi revista em exercício mais recente do Banco Mundial.⁽⁷⁾

A simulação calculou, por atividade, tanto o efeito direto das alíquotas nominais ou legais (bem superiores às alíquotas efetivas)⁽⁸⁾ dos principais tributos indiretos como o efeito implícito, derivado da taxaço de seus insumos mediante as mesmas alíquotas legais. Assim, o estudo arbitra que, teoricamente, os serviços pagam 5% de ISS. Apesar das limitações do exercício - em especial, a diferença brutal entre alíquotas nominais e efetivas e problemas no tratamento dos dados⁽⁹⁾ -, o estudo ao menos indica algumas características gerais.

(6) Segundo a matriz de insumo-produto, são marcantes as diferenças da incidência tributária por ramo de serviços em 1980. Enquanto nas comunicações os impostos indiretos líquidos respondiam por 18% da demanda total, nos demais ramos a taxa mal atingia a 5% ou seja, 4,4% em alojamento/alimentação, 3,8% em serviços a famílias, menos de 1% em educação, publicidade e serviços de reparo, e apenas 0,14% na construção civil. Considerando que em 1980 inexistiam as contribuições sociais, os serviços não estavam incorporados à base do ICMS e impostos seletivos federais limitavam-se a transportes e comunicações, conclui-se que estes resultados são fortemente influenciados pelo ISS. Como os dados referem-se aos tributos efetivamente pagos, deduz-se também que os serviços eram pouco atingidos pelos impostos indiretos, resultado de alíquotas baixas e pouca exploração do potencial tributário pelas prefeituras.

(7) Vide BANCO MUNDIAL (1990 3^o capítulo do v. 2 e apêndice VII - tabulações). A metodologia do estudo foi defendida em STERN (1987), assim resumida no estudo do BANCO MUNDIAL (1990, v.I, p.8):

"Foi feito um acompanhamento dos efeitos totais dos impostos indiretos nos preços, nos diferentes setores, através de um sistema de equações simultâneas fornecido pela matriz de 1980. O efeito acumulado dos impostos nos preços constitui a alíquota efetiva. Esta possui dois componentes. Em primeiro lugar, há o efeito nos preços das alíquotas nominais. Em segundo, há o efeito nos preços resultante de tributações feitas por meio de impostos em cascata ou de isenções, ao invés de alíquota zero, para possibilitar a isenção do IVA. O segundo efeito é também chamado de efeito tributário implícito".

(8) Chama-se a atenção que o exercício do Banco Mundial toma por base as relações intersetoriais observadas em 1980, desconta os impostos indiretos então incidentes, e acrescenta as alíquotas nominais dos tributos cobrados ao final dos anos oitenta. Pressupõe que o exigido legalmente seja efetivamente pago o que, se sabe, é uma hipótese heróica no caso brasileiro. Por outro lado, VARSANO (1989) aplica a mesma metodologia do Banco mas mantém alíquotas e incidência tributária efetivamente verificada na matriz insumo-produto de 1975.

(9) Além da limitação decorrente da utilização de alíquotas nominais, o exercício do Banco Mundial apresentou algumas distorções importantes ao arbitrar a incidência de ISS: de um lado, a construção civil foi incluída na base do ICMS e excluída da do ISS; de outro, o ISS foi aplicado sobre aluguéis e comércio, dois ramos que não alcança.

A simulação do Banco Mundial (vide Tabela 2) conclui que os efeitos sobre a economia do imposto municipal sobre serviços correspondem, diretamente, a uma alíquota direta de apenas 1,5% e indireta de 0,6% - ou seja, seu efeito cascata sobre os insumos econômicos equivale ao de uma alíquota adicional de 42% sobre sua alíquota legal (bastante aquém da cumulatividade medida no caso do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, 109%, e das contribuições sociais ao PIS e ao FINSOCIAL, 211%).⁽¹⁰⁾ O estudo calcula que apenas 3,5% da carga de tributos indiretos resulta, direta ou indiretamente, do ISS, evidenciando que: primeiro, os serviços importam mais na geração da renda nacional do que na formação da carga tributária global;⁽¹¹⁾ segundo, a distância entre alíquotas nominais e efetivas do ISS é superior à simulada nos demais impostos.⁽¹²⁾ O Banco Mundial também ressalta que, ao lado da agricultura e da extração mineral, os serviços são tributados muito abaixo da média nacional.

-
- (10) Mesmo no caso dos tributos tipo IVA, há cumulatividade. O efeito da aplicação de ICMS ou IPI sobre um produto destinado a uma empresa que não seja contribuinte desses impostos - caso dos prestadores de serviços -, é semelhante ao de uma venda para famílias ou governo. Embora se tribute um produto destinado ao consumo intermediário, não sendo o prestador de serviço contribuinte do ICMS ou IPI não pode se creditar do imposto embutido nos insumos que adquire. O Banco Mundial estima que a alíquota indireta de ICMS e IPI, por exemplo, sobre a construção chegue a 4,5% do preço de seu produto, e nos transportes, a 6,8%.
- (11) Na prestação de serviços em geral, o ISS explica entre 60% a 90% da carga tributária teórica, direta e indireta. Na indústria e na agropecuária, o ISS explica pouco mais de 1% da tributação desses setores, ou seja, é desprezível a tributação implícita dos serviços. O efeito cumulativo do ISS só se revela com maior intensidade sobre as próprias atividades de serviços, isto porque grande parte do consumo intermediário se dá no âmbito do próprio setor.
- (12) O próprio relatório do Banco Mundial ressalta a distância entre a carga tributária potencial e efetiva dos tributos indiretos. No conjunto dos tributos indiretos, calcula que a arrecadação teoricamente deveria alcançar a casa de 20% do PIB, o dobro da efetivamente verificada. No caso do ISS, a receita potencial seria da ordem de 2,2% do PIB, mas a despeito da forte expansão observada recentemente, a carga tributária efetivamente obtida em 1990/91 foi de apenas 0,4% do PIB, ou seja, com uma frustração de receita superior a 80%.

TABELA 2
ESTIMATIVA DA ALÍQUOTA DIRETA E INDIRETA DOS
TRIBUTOS INDIRETOS NO BRASIL

SETORES	ISS				Tributos Indiretos	
	Direto A	Indireto B	Total C=A+B	Implicito D=B/A	Total E	% ISS F=C/E
GLOBAL:						
Média Ponderada	1.5%	0.6%	2.2%	42%	20.4%	11%
Média Simples	0.6%	0.4%	0.9%	61%	32.1%	3%
SERVIÇOS:						
Eletricidade	0.0%	0.1%	0.1%		25.4%	1%
Transportes	0.0%	0.2%	0.2%		28.8%	1%
Comunicações	0.0%	0.2%	0.2%		24.8%	1%
Construção	0.0%	0.2%	0.2%		26.3%	1%
Serv. Comerciais	5.0%	1.9%	6.9%	39%	12.1%	57%
Serv. Famílias	5.0%	2.5%	7.5%	50%	11.3%	66%
Serv. Empresas	5.0%	1.7%	6.7%	34%	8.6%	78%
Outros Serviços	5.0%	0.4%	5.4%	8%	5.9%	92%
=Média Simples						
Conceito Amplo	2.5%	0.9%	3.4%	37%	17.9%	19%
Conceito Restrito	4.0%	1.3%	5.3%	34%	12.9%	42%
OUTROS:						
Demais Inds.	0.0%	0.2%	0.2%		105.5%	0%
Farmac. Perfumes	0.0%	0.3%	0.3%		58.8%	1%
Automobilística	0.0%	0.3%	0.3%		53.6%	1%
Refino Petróleo	0.0%	0.3%	0.3%		51.9%	1%
Eletrônica	0.0%	0.2%	0.2%		44.1%	0%
Plásticos	0.0%	0.3%	0.3%		44.9%	1%
Aço	0.0%	0.2%	0.2%		38.5%	1%
Maquinaria	0.0%	0.2%	0.2%		37.6%	1%
Elétrica	0.0%	0.2%	0.2%		37.6%	1%
Têxtil	0.0%	0.2%	0.2%		30.4%	1%
Alimentícia	0.0%	0.2%	0.2%		29.2%	1%
Mineração	0.0%	0.2%	0.2%		26.9%	1%
Agropecuária	0.0%	0.1%	0.1%		26.0%	0%
Administr. Pública	0.0%	0.3%	0.3%		1.9%	14%
Instit. Financeiras	0.0%	0.2%	0.2%		1.5%	13%

Notas: Cenário: após Constituição de 1988; imputada alíquota nominal dos impostos (difere da arrecadação efetiva); estimada sobre relações da matriz de 1980.

Tributos indiretos considerados: ICMS, IPI, ISS, Contr. Pis/Pasep e Finsocial.

Efeitos: direto alíquotas legais sobre valor adicionado ou vendas; indireto alíquotas legais sobre insumos; total - nominal mais cumulativa; implícito - efeito em cascata sobre alíquota nominal direta.

Fonte: Banco Mundial, "Brazil - An Agenda for Tax Reform", 1990, vol.II.

1.3. Caracterização dos Prestadores de Serviços

O último Censo Econômico publicado pelo IBGE, relativo a 1985, permite complementar e atualizar a caracterização das atividades de serviços relativamente à análise anterior da matriz de insumo-produto.⁽¹³⁾ As atividades de serviços, no seu conceito restrito, são divididas em dois grandes grupos: o consumo pessoal final, abrangendo alojamento e alimentação, reparo e manutenção, pessoais (de higiene e estética) e radio-difusão, televisão e diversão; os serviços auxiliares, atividades de apoio aos demais setores da economia e compra, venda e administração de imóveis. Em 1985, foram recenseados nessas atividades um total de 448.702 estabelecimentos, cuja receita anual era de US\$ 17,2 bilhões (pela taxa cambial média então vigente).

Na distribuição setorial (Tabela 3), vale destacar, inicialmente, que as atividades de alimentação concentram o maior número de estabelecimentos (46% do total ou cerca de 200 mil unidades), mas respondem por apenas 10% da receita agregada (incluída aí a construção), ou seja, são pequenos negócios, com poucos funcionários ou geridos pela própria família. Situação semelhante se repete nos serviços de reparo. Estes aspectos ressaltam um traço marcante nas atividades clássicas de serviços: o papel das microempresas, que respondem por 88% dos estabelecimentos, 40% do pessoal ocupado e um terço da renda, com presença ainda mais acentuada nos ramos voltados para o consumo pessoal final. Nos serviços auxiliares, especialmente nos de radiodifusão e televisão e na construção, cresce a importância relativa dos estabelecimentos de maior porte, devido à necessidade de maiores conhecimentos tecnológicos e aportes de capital. No *ranking* dos serviços (incluída a construção), nota-se que o ramo de obras fatura pouco mais que o conjunto de serviços auxiliares, porém não chega à metade daqueles em termos de geração de salários e lucros.

(13) Neste trabalho foram utilizados os tomos das séries *Serviços, Construção e Transportes*, (IBGE, 1990). Os principais dados também foram detalhados na série especial *Municípios*, com cobertura para todo território nacional.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS ATIVIDADES DE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO
NO BRASIL EM 1985

Classes e Gêneros de Serviços	Estabelecimentos	Receita Total	Remunerações
TOTAL GLOBAL	100.0%	100.0%	100.0%
SERVIÇOS	97.1%	58.3%	74.4%
Alojamento e Alimentação	47.5%	14.5%	12.8%
Alojamento	3.3%	2.9%	3.1%
Alimentação	44.2%	11.5%	9.7%
Reparação, Manutenção e Instalação	21.2%	4.6%	7.1%
Serviços Pessoais de Higiene e Estética	5.9%	1.0%	1.7%
Radiodifusão, Televisão e Diversões	1.6%	3.3%	3.8%
Radiodifusão e Televisão	0.3%	2.6%	3.2%
Diversões	1.3%	0.7%	0.6%
Serviços Auxiliares Diversos	18.5%	33.1%	46.9%
Agropec. e Reflorestamento	0.4%	1.5%	3.4%
Com. Locação de Bens/Serv.	3.6%	7.1%	6.2%
Financeiros, Seguros e Capit.	0.4%	1.3%	1.1%
Transportes	1.6%	5.1%	6.5%
Tec. Auxil. a Construção	0.9%	3.6%	5.2%
Limpeza, Higienização, Decoração	0.7%	1.3%	2.7%
A Empresas, Entidades e Pessoas	9.7%	12.6%	21.0%
Saúde	1.3%	0.6%	0.8%
Compra, Venda, Adm., Locação e Arredamento de Bens Imóveis	2.4%	1.9%	2.0%
CONSTRUÇÃO	2.9%	41.7%	25.6%
Incorp. e Loteamento de Imóveis	0.5%	3.2%	1.7%
Obras	1.4%	34.4%	20.6%
Serviços da Construção	1.0%	4.2%	3.3%

Fonte: IBGE, Censo Econômico 1985 - Censos de Serviços e Construção.

A distribuição regional, como era de se esperar em função do grau de industrialização e de urbanização, reproduz uma forte concentração das atividades no Centro-Sul do país. A região Sudeste responde por dois terços da receita dos prestadores de serviços - muito acima de sua participação na população e mesmo no PIB global. A mesma proporção isolada de São Paulo era de 37% (acima do somatório de todas as demais regiões) e, incluído o Rio, chegava a 50%; no caso da construção, cresce o peso de Minas Gerais. Decompondo os ramos, a concentra-

ção aumenta mais na distribuição das atividades auxiliares, uma vez que nas regiões pobres predominam serviços para consumo final.

1.4. Os Serviços nos Orçamentos Familiares

As informações do IBGE sobre a estrutura de consumo familiar nas metrópoles brasileiras⁽¹⁴⁾ revelam peculiaridades importantes para a discussão sobre o tratamento tributário dos serviços. Primeiro, que os serviços respondem por cerca de um quinto da despesa média de consumo, participação considerável e visivelmente superior à da arrecadação de tributos sobre serviços na carga tributária brasileira. Segundo, que essa participação relativa se mantém pouco alterada nas regiões mais e menos desenvolvidas, do norte ao sul, indicando uma homogeneidade de padrão de gasto raramente observado em outras variáveis econômicas e sociais (as mudanças regionais dizem respeito mais à estrutura setorial das despesas com serviços).

Comparando a estrutura de consumo dos serviços nas regiões metropolitanas brasileiras com a média de outros países europeus,⁽¹⁵⁾ destaca-se, primeiro, que o peso dos serviços na estrutura de consumo sobe de 20% para 25%, reforçando a tese que a retomada do desenvolvimento brasileiro levaria a um aumento mais que proporcional da demanda por serviços.⁽¹⁶⁾ As discrepâncias acentuadas aparecem em termos da estrutura dos serviços consumidos. Por exemplo, os gastos com saúde e assistência médica absorvem 10% do consumo total na média dos países europeus (40% do consumo de serviços), não chegando a 2% do total do orçamento familiar nas duas maiores metrópoles brasileiras. As famílias brasileiras despendem proporcionalmente mais que nos países ricos com serviços de reparos e manutenção e, sobretudo, transportes coletivos e educação, sinal do maior preço relativo ou da menor presença estatal.

A comparação entre a estrutura de consumo de serviços por classe de renda em São Paulo e Fortaleza, por exemplo, confirmam que famílias mais ricas despendem relativamente mais com serviços do que as famílias mais

(14) Vide *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1987/88*, volume 1, IBGE, Rio.

(15) KAY & DAVIS (1990, p.71-72), apresentam dados da estrutura de consumo familiar em oito países da OCDE.

(16) É verdade que o peso do total de serviços no consumo familiar europeu, ao contrário do observado nas metrópoles brasileiras, é bastante diversificado por país: em média, na Holanda situa-se em 30% do gasto; na Alemanha, em 25%; na Irlanda e Dinamarca, abaixo de 17%; na França, Inglaterra e Itália, em torno de 20%. Boa parte dessas diferenças é explicada pela proporção dos gastos com saúde, diminuindo naqueles em que é marcante a atuação estatal (como Inglaterra e Dinamarca).

pobres, porém a discrepância não é proporcional à distância entre as rendas: (17) as famílias com renda inferior a dois salários mínimos gastam com serviços 8,5% da despesa mensal em Fortaleza e São Paulo, enquanto as de renda superior a 30 salários despendem perto de 12%, sem maiores discrepâncias regionais. O principal determinante do maior dispêndio com serviços das famílias ricas diz respeito, basicamente, aos gastos com manutenção de veículo próprio (seguindo-se reparos de artigos do lar, diversão e cultura, escolas e assistência odontológica). As famílias pobres, por sua vez, gastam muito mais com serviços de transportes coletivos - quase metade de todo gasto com consumo de serviços.

As discrepâncias entre as famílias tornam-se acentuadas, e até invertem as relações anteriores, quando comparados os gastos com serviços e a renda familiar, devido a maior propensão ao consumo das famílias de menor renda. Em São Paulo, por exemplo, as famílias que recebem até dois salários (inclusive as sem renda) despendem com serviços 16% dos seus rendimentos, enquanto as que ganham mais de 30 salários apenas 10% da renda; na média geral, os serviços absorvem 14% dos rendimentos. No enfoque tributário, deduz-se que o impacto de impostos sobre o consumo de serviços por faixa de renda da população depende, naturalmente, da carga incidente sobre as diferentes formas de prestação de serviços - ou melhor, de sua taxaço seletiva. Assim, por exemplo, aumentar a carga tributária, direta ou indireta, sobre serviços coletivos de transportes penaliza relativamente mais as camadas mais pobres da população, enquanto taxar mais a manutenção e o reparo de veículos atinge mais as camadas ricas. (18)

(17) Sobre essa característica, KAY & DAVIS (1990, p. 72-73), mencionam:

"The main conclusion is that as spending rises, so does consumption of services as a proportion of spending; that is, the marginal propensity to consume services exceeds the average. This is true for all household types and for the overall sample. The results also indicate that at all income levels, households with only one adult consume more services than do households with more than one adult."

(18) Não é demais reproduzir as conclusões de VARSANO (1989, p.31-36), ao analisar indicadores extraídos da matriz de insumo-produto brasileira:

"A abertura do consumo total por classes de despesa familiar mostra alíquotas crescentes com a classe de despesa, mas muito próximas... a tributação indireta total, em particular a efetiva, apresenta alguma progressividade em relação ao consumo pessoal. Isto significa que a tributação indireta líquida de subsídios é seletiva, onerando menos aos bens consumidos pelas classes de menor despesa... Caso se supusesse a eliminação dos subsídios, a alíquota efetiva relativa à classe mais alta de despesa familiar superaria a da classe mais baixa em apenas 9%... Isto sugere que há espaço para aumentar a seletividade da tributação indireta... principalmente pela elevação da carga tributária incidente sobre bens consumidos pelas classes de renda mais alta. Note-se que a redução de impostos incidentes sobre bens consumidos pelas classes mais baixas, além de reduzir a arrecadação, é pouco efetiva com relação a redistribuição de rendas, posto que tais bens são geralmente consumidos também por pessoas das demais classes de renda... Considerando a categoria consumo pessoal, observam-se alíquotas muito baixas para alguns produtos... (como) os serviços, inclusive transporte e comunicação.

2. Situação Atual da Tributação dos Serviços

2.1. Comparações Internacionais

Estudo analisando a tributação dos serviços em países da OCDE (KAY & DAVIS, 1990, p. 76, Tabela 6-5) concluiu que os impostos específicos sobre tais atividades eram irrelevantes em meados dos anos oitenta. Na melhor hipótese, respondem por 1,7% do total da receita governamental da França; na pior, por 0,4% na Dinamarca. Nos Estados Unidos, Japão e Alemanha, a proporção gira em torno de 1%. O caso brasileiro não foge a essa regra porque o imposto específico municipal, ISS, arrecadou 0,4% do PIB, no biênio 1990/91, que representa cerca de 1,7% da receita tributária nacional ou 1,5% da receita corrente pública.

Especificamente em relação aos impostos municipais incidentes sobre o mercado doméstico de mercadorias e serviços, é interessante comparar a arrecadação brasileira com a de outros países, com base em dados do FMI - vide Tabela 4. À exceção do Brasil e, principalmente, da Tailândia, esta é uma fonte de recursos reduzida, até irrisória, para os governos locais da maioria dos países.⁽¹⁹⁾ Na comparação internacional citada, o caso brasileiro chama a atenção: primeiro, por ter a menor razão entre tributos locais/PIB em uma amostra de 28 países (atrás até de países africanos); segundo, pela reduzida participação de impostos sobre propriedade e taxas na estrutura de receita local. Portanto, resulta uma contradição curiosa: de um lado, o ISS é crucial para a receita tributária municipal no Brasil; de outro, apesar do país deter um dos maiores PIBs do mundo e possuir um setor serviços relativamente avançado, o ISS é inexpressivo para a formação da carga tributária global e mesmo para o que se arrecada taxando o mercado interno de bens e serviços.

Também vale citar KAY & DAVIS (1990, p.72):

"Although manipulation of the VAT base or its rate structure is a recognized, if inefficient, method of effecting a desired distributional goal, there is no reason to exclude services from the base on distributional grounds"

- (19) É interessante notar que se esta é uma fonte menos rentável que os impostos patrimoniais e outros tributos, por outro lado, em alguns países desenvolvidos, é maior a participação da arrecadação municipal no total de impostos cobrados sobre bens e serviços por todos os governos. Por exemplo, os impostos municipais sobre bens e serviços respondem, no Brasil, por 55% da receita tributária local e menos de 4% da arrecadação desta categoria; no Japão, as mesmas proporções eram de 16% e 37% (Tabela 4).

TABELA 4
CARACTERÍSTICAS RECENTES DA RECEITA DOS GOVERNOS LOCAIS
PROVENIENTE DE TRIBUTOS SOBRE MERCADO DOMÉSTICO DE BENS
E SERVIÇOS EM UMA AMOSTRA DE PAÍSES

País	Ano Referência	Renda Per Capita US\$	Índice Desenv. Humano IDH	Concentr. Renda: 10% mais Ricos	Tributos Municipais sobre Bens e Serviços			Tributação Global Bens e Serviços					
					Montante US\$ Milhões	Valor Per Capita US\$	% PIB	% Rec. Trib. Munic.	% Trib. Nacional Bens/Ser	Montante US\$ Milhões	Valor Per Capita US\$	% PIB	
SUÍÇA	1988	27,834	0.91	30%	44	7	0.02%	0%	1%	8,540	1,296	4.66%	15%
SUÉCIA	1988	20,716	0.96	24%	0	0	0.00%	0%	0%	22,094	2,624	12.67%	25%
CANADÁ	1988	19,509	0.95	21%	218	8	0.04%	1%	0%	47,011	1,809	9.27%	26%
NORUEGA	1988	21,246	0.91	22%	44	10	0.05%	0%	0%	15,634	3,713	17.48%	37%
JAPÃO	1987	20,645	0.93	22%	32,136	263	1.27%	16%	37%	86,440	707	3.43%	12%
DINAMARCA	1989	20,410	0.97	25%	14	3	0.01%	0%	0%	17,124	3,338	16.35%	31%
EUA	1988	19,350	0.91	23%	34,040	139	0.72%	16%	15%	220,680	898	4.64%	16%
ALEMANHA OC.	1988	18,877	0.86	23%	0	0	0.00%	0%	0%	1,808	1,808	9.58%	24%
AUSTRIA	1988	16,581	0.86	23%	2,534	333	2.01%	27%	16%	112,064	1,808	12.76%	29%
ISLÂNDIA	1988	16,077	0.86	23%	21	89	0.56%	10%	4%	16,120	2,116	13.36%	43%
BÉLGICA	1988	15,649	0.87	26%	498	50	0.32%	15%	3%	16,202	2,148	10.48%	23%
AUSTRÁLIA	1988	13,168	0.88	23%	0	0	0.00%	0%	0%	17,463	1,640	10.48%	23%
INGLATERRA	1987	11,728	0.88	24%	0	0	0.00%	0%	0%	76,128	1,337	11.40%	30%
ISRAEL	1987	8,450	0.8	24%	0	0	0.00%	0%	0%	5,295	1,206	14.27%	32%
IRLÂNDIA	1987	8,391	0.79	25%	0	0	0.00%	0%	0%	3,830	1,082	12.89%	31%
ESPAÑA	1987	7,567	0.81	25%	2,841	73	0.97%	32%	11%	25,428	657	8.68%	26%
IUGOSLÁVIA	1989	3,611	0.67	27%	472	20	0.55%	5%	12%	3,869	163	4.52%	19%
HUNGRIA	1989	2,730	0.68	19%	20	2	0.07%	2%	0%	5,086	481	17.61%	34%
ÁFRICA DO SUL	1987	2,604	0.49	46%	0	0	0.00%	0%	0%	7,136	215	8.25%	32%
BRASIL	1988	2,430	0.54	46%	1,029	7	0.29%	54%	3%	30,910	214	8.81%	40%
ROMÊNIA	1989	2,298	0.64	21%	51	2	0.10%	3%	100%	51	2	0.10%	1%
POLÓNIA	1988	1,818	0.68	37%	1,283	34	1.86%	18%	14%	9,029	238	13.12%	29%
COLÔMBIA	1984	1,363	0.56	32%	0	0	0.00%	0%	0%	1,831	65	4.79%	39%
TAILÂNDIA	1989	1,219	0.57	32%	426	8	0.63%	79%	7%	6,051	110	8.99%	50%
FILIPINAS	1988	667	0.52	32%	67	1	0.17%	24%	4%	1,723	29	4.40%	36%
ZIMBABUE	1986	540	0.41	26.3%	8	1	0.18%	3%	2%	456	54	10.07%	27%
QUÊNIA	1988	352	0.35	...	13	1	0.16%	27%	2%	834	36	10.11%	45%
MALÁWI	1984	172	0.17	...	0	0	0.01%	1%	0%	74	11	6.28%	32%
Média Grupo		10,214	0.71	...	2,706	38	0.36%	12%	8%	27,058	1,038	9.54%	28.83%
Média Renda Alta		18,599	0.92	...	5,350	69	0.38%	7%	6%	50,463	1,884	10.32%	25.60%
Média Renda Média		4,760	0.68	...	552	13	0.25%	12%	16%	10,200	503	9.39%	26.83%
Média Renda Baixa		876	0.47	...	257	6	0.43%	22%	4%	2,857	78	8.25%	37.11%

Notas: (...) dado não disponível.

Ano de referência - último ano com informação disponível p/ finanças municipais. Renda per capita - conversão em dólar pela taxa cambial média anual. Índice de desenvolvimento humano - "mising" de indicadores sociais (renda per capita, analfabetismo e expectativa de vida) que mede distância em relação ao país de maior bem-estar social (com índice 1.00); fonte - PNUD, SUNKEL & ZULETA, ano refer. 1987. Concentração de renda - participação de renda - participação nacional das famílias 10% mais ricas; fonte - BIRD, diversos anos refer. Tributos municipais - arrecadados pelos governos locais ou municipais por distritos. Tributação nacional - tributos arrecadados por todos os níveis de governo (central, estadual/provincial e local/munic.). Médias - aritmética simples dos dados indicados (não ponderados); Bloco de países conf. renda per capita - alta, acima de US\$ 10 mil; média, entre US\$ 2 e US\$ 10 mil; baixa, abaixo de US\$ 2 mil.

Fonte: Dados básicos extraídos do IMF, "Government Finance Statistics Yearbook", vol. XIV, 1990.

2.2. ICMS sobre Transportes e Comunicações

A Constituição de 1988 incluiu os serviços de transportes interestaduais e intermunicipais e de comunicações na base de cálculo do imposto estadual sobre circulação de mercadorias (que passou a ser chamado de ICMS). Em termos de instrumentos tributários, houve sensível melhora com a substituição de dois impostos federais específicos, cobrados sobre os respectivos faturamentos, por um imposto não-cumulativo. Em termos financeiros, pouco mudou, pois era reduzida a arrecadação dos impostos setoriais. Em 1988, por exemplo, o imposto sobre transportes arrecadou apenas 0,06% do PIB e o de comunicações, 0,12% do PIB (equivalendo a uma alíquota efetiva de 1% e 11% sobre o produto dos respectivos setores; 3,6%, no conjunto). A baixa produtividade resultava da aplicação de alíquotas reduzidas, da grande defasagem entre o fato gerador e recolhimento efetivo e do desestímulo representado, no caso de transportes, pela repartição de 70% em prol dos governos subnacionais e, nas comunicações, pelo setor constituir monopólio federal.

A substituição dos antigos *excise taxes* pela incidência sobre o valor agregado elevou a carga tributária sobre tais serviços - ao menos, sobre os destinados ao consumo final - porque o ICMS adota alíquotas nominais muito superiores às dos antigos impostos federais. Em São Paulo, por exemplo, comunicações são enquadradas na faixa superior de alíquota, 25% (o que, de fato, equivale a uma alíquota "por fora" de 33%), e transportes, na faixa inferior, 12%. Em relação a este último, destaca-se que dificuldades para operacionalizar a cobrança do ICMS, especialmente no caso de operações interestaduais, levaram os Estados a adotar convênio oferecendo opção para os transportadores pagarem o imposto com uma alíquota reduzida (6%) mas incidente sobre o valor bruto do frete, quando e onde este for contratado, desde que abram mão da apuração dos débitos e créditos fiscais.

Para mensurar a arrecadação de ICMS sobre transportes e comunicações cabe considerar, antes de mais nada, que, na prática, os Estados só ganharam com a Constituição de 1988 a receita proveniente dos serviços destinados ao consumo final. Em 1990, desagregada a arrecadação efetivamente obtida por São Paulo, conforme a origem dos serviços, deduziu-se que o ICMS sobre as contas de telefones não-comerciais e outros serviços de comunicação responderam por 1,2% da receita estadual do imposto; no

caso dos transportes finais, outra parcela de 1%. Extrapolando para o resto do país, estimou-se que o consumo final de comunicações e transportes responderam, respectivamente, por 1,4% e 1% do ICMS total arrecadado em 1990, um montante da ordem de 0,17% do PIB.⁽²⁰⁾ Comparativamente ao ISS, nota-se que os dois serviços incluídos na base estadual já arrecadam perto de 40% do imposto municipal.

2.3. A Arrecadação Setorial Federal

A análise da estrutura setorial dos recolhimentos federais do imposto de renda e das contribuições sociais dos empregadores, incidentes sobre lucro (CSLL), faturamento (COFINS) e receita operacional (PIS-PASEP) revela aspectos peculiares da tributação do setor - sobretudo para avaliação da base de cálculo e comparação com o desempenho do ISS (cuja base de cálculo é semelhante à do PIS e igual à do COFINS, embora a comparação com esta última seja prejudicada pelo acúmulo de ações judiciais).

No biênio 1990/91, o setor terciário, no seu conceito amplo, foi crucial para a geração da receita federal - entre 60% a 70% dos tributos sobre vendas e lucros, mas grande parte decorrente das instituições financeiras vide Tabela 5. Mesmo no conceito restrito, transportes, comunicações e demais serviços respondem por cerca de 10% do COFINS/PIS e 14% do IRPJ/CSLL, predominando os dois primeiros ramos. Na distribuição regional, a concentração nas regiões mais desenvolvidas da arrecadação federal destes setores revelou-se superior à da movimentação econômica - por exemplo, São Paulo responde por 42% e o Sudeste por 76% dos recolhimentos realizados pelas atividades de serviços, contra uma participação respectiva de 37% e 66% na receita recenseada pelo IBGE em 1985.

(20) A estimativa do ICMS sobre transportes e comunicações por unidade federada revela diferenças regionais. As receitas provenientes das comunicações são relativamente mais importantes nos Estados menos desenvolvidos. O inverso ocorre com os transportes (mais importante nos Estados de forte base industrial e agrícola). Mesmo assim, agregados os dois serviços, destaca-se que a participação no ICMS nas regiões menos desenvolvidas não difere muito das desenvolvidas, inclusive as proporções mais altas devem ser registradas nos Estados mais pobres da Federação (economias pouco industrializadas e diversificadas) e no Distrito Federal (por conta dos gastos públicos federais com comunicações).

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA ARRECADAÇÃO
FEDERAL DE TRIBUTOS SOBRE LUCROS E VENDAS DE
SERVIÇOS: 1990/91

Setores	Contrib. FinSocial/COFINS			Contribuição ao PIS-PASEP			Lucro=IRPJ+Contr.Social		
	Montante	Partic.	Cresc.	Montante	Partic.	Cresc.	Montante	Partic.	Cresc.
	US\$	%	Real	US\$	%	Real	US\$	%	Real
	mil		90/91	mil		90/91	mil		90/91
TOTAL GERAL	5,374,850	100%	-4%	4,233,651	100%	-6%	6,518,652	100%	-47%
SETOR TERCIÁRIO	3,493,751	65%	-2%	2,949,510	70%	-7%	3,908,168	60%	-44%
Serviços	528,307	10%	133%	379,105	9%	-0%	918,063	14%	-16%
Transportes e Comunic.	163,571	3%	381%	132,383	3%	3%	333,509	5%	3%
Outros Serviços	364,735	7%	79%	246,722	6%	-2%	584,553	9%	-25%
Instituições Financeiras	1,104,150	21%	-27%	570,092	13%	-23%	1,484,388	23%	-64%
Comércio	1,514,209	28%	-10%	824,171	19%	-13%	1,295,450	20%	-34%
Administr. Pública	2,304	0%	800%	819,349	19%	-3%	4,091	0%	2028%
Outros	16,712	0%	-44%	44,283	1%	5%	12,846	0%	-53%
Não Especificados	328,069	6%	3%	312,511	7%	31%	193,332	3%	-41%
BASE DE CÁLCULO DO ISS	456,650	8%	100%	314,543	7%	-4%	834,506	13%	-33%
Ind.Construção	91,914	2%	229%	67,822	2%	-11%	249,953	4%	-49%
Alojamento e Alimentação	43,468	1%	11%	21,557	1%	-1%	38,386	1%	-7%
Reparos, Manut., Conserv.	15,376	0%	12%	7,926	0%	-19%	18,507	0%	-1%
Pessoais	41,562	1%	347%	39,830	1%	13%	81,193	1%	4%
Comerciais	253,450	5%	79%	163,742	4%	-5%	410,018	6%	-32%
Diversões	2,466	0%	321%	1,557	0%	-8%	5,556	0%	-36%
Escr. Centr. Gerenc. Admin.	8,412	0%	15%	12,109	0%	2%	30,895	0%	-14%

Notas: Arrecadação Média: recolhimentos em 1990 atualizados para preços médios de 1991 (variação do IGP-DI médio); calculada média simples do período e conversão pela taxa cambial média anual de 1991 (Cr\$/US\$ 408.73).

Fonte: A partir de dados da Secretaria Receita Federal.

No agregado de serviços sujeitos ao ISS, destaca-se que metade dos recolhimentos provêm de serviços comerciais; a seguir, aparecem a construção, os serviços pessoais e o alojamento/alimentação. O predomínio dos serviços intermediários na estrutura de recolhimentos sinaliza que também o governo federal enfrenta dificuldades para tributar atividades dominadas por pequenos negócios e com produtos não-tangíveis. De qualquer forma, há indício de que o desempenho da Fazenda Federal superou, em muito, o das municipais. Por exemplo, os serviços taxados pelo ISS recolheram 0,08% do PIB de PIS/PASEP em 1990/91, o que, dividido por sua alíquota legal (0,65%), indica o valor das receitas sob a qual incidiu a contribuição - 12,2% do PIB. Aplicando sobre esta base uma alíquota média do ISS de 5%, deduz-se que, se quem recolhesse ao PIS/PASEP também o fizesse para o ISS, a receita potencial deste imposto

municipal seria de 0,61% do PIB, isto é, 45% a mais do que foi efetivamente arrecadado pelas prefeituras brasileiras.

2.4. O Imposto Municipal Sobre Serviços - ISS

O Imposto Municipal sobre Serviços de Qualquer Natureza foi mantido na última reforma tributária na mesma forma prevista no sistema tributário de 1965/67 (acrescentado apenas que lei complementar pode isentar do ISS a exportação de serviços). O fato gerador do ISS é a prestação por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços não compreendidos na competência dos Estados e especificados em lista definida por lei complementar federal.⁽²¹⁾ O contribuinte é o prestador de serviços; a base de cálculo, o preço do serviço.⁽²²⁾

As alíquotas são estabelecidas autonomamente por cada município, sempre mediante lei, respeitados os tetos fixados na lei complementar federal antes referida. Em geral, são comuns a aplicação das seguintes alíquotas: 2% para serviços de construção civil; 10% para diversões, loterias e jogos; entre 1% a 5% para os demais serviços, sendo usual alíquotas inferiores para transportes coletivos, ensino e assistência médica e a de 5% constituir regra geral. Benefícios fiscais, também instituídos por leis municipais, em geral, privilegiam trabalhadores avulsos, ambulantes, feirantes, microempresas, táxis, desportos, circos, entidades assistenciais, hospitais públicos e serviços de construção contratados pela administração pública.

2.4.1. Evolução Real e Carga Tributária

A evolução real da arrecadação do ISS a longo prazo revelou-se melhor que a da economia - vide Tabela 6. Em 1991, a receita deste imposto era 7,2 vezes superior à obtida em 1970, tendo a economia crescido apenas 2,7 vezes no período; logo, sua carga tributária passou de 0,16% para 0,42% do PIB entre os dois anos citados. Como era de se esperar, a arrecadação aumentou expressi-

(21) A última lista de serviços, e correspondentes alíquotas máximas, integram a Lei Complementar n. 56, de 16/12/1987.

(22) Destaca-se, à parte, algumas peculiaridades da definição da base de cálculo do ISS vigentes na maioria dos municípios: na construção por administração ou empreitada, deduz-se do preço o valor das empreitadas já tributadas pelo município; na exibição de filmes, desconta-se os pagamentos a distribuidores já tributados; nos trabalhos de natureza pessoal do próprio contribuinte, em geral, o imposto é cobrado em bases fixas anualmente; os serviços prestados por instituições financeiras compreendem, dentre outros, cobrança, guarda de cofres, agenciamentos e corretagens, fichas cadastrais etc.

vamente nas fases de expansão econômica e baixa inflação - vide década de setenta e o "pico" histórico de 1986. No entanto, o grande salto no patamar da arrecadação do ISS ocorreu no biênio 1990/91: a carga subiu para 0,42% do PIB. Não tendo ocorrido mudança de metodologia estatística, essa estimativa reflete, basicamente, uma drástica mudança nos esforços tributários dos governos locais - afinal, os efeitos cíclicos seriam inversos, entre 1989/91, o PIB caiu 3% e o ISS cresceu 35%. De fato, esse é um fenômeno que, em menor escala, já se percebia na década de oitenta: o índice real do ISS sempre esteve à frente do índice do produto setorial agregado dos serviços e da construção.

TABELA 6
EVOLUÇÃO REAL E CARGA DO IMPOSTO
MUNICIPAL SOBRE SERVIÇOS - 1970/91

Ano	Índice real conf. Deflator PIB Global (base 1980=100)		Carga Tributária PIB Global A/B	Índice Real Conf. Deflator PIB Setor (base 1980=100)		Carga Tributária PIB Setorial C/D
	ISS A	PIB B		ISS C	PIB-S/C D	
	1970	25	44	0.16%	...	...
1971	30	49	0.17%	...	...	1.39%
1972	38	55	0.19%	...	...	1.52%
1973	44	62	0.19%	...	...	1.52%
1974	48	67	0.20%	...	...	1.46%
1975	69	71	0.27%	...	...	1.91%
1976	75	78	0.26%	...	...	1.76%
1977	86	82	0.29%	...	...	1.86%
1978	94	86	0.30%	...	...	1.82%
1979	99	92	0.30%	...	...	1.65%
1980	100	100	0.27%	100	100	1.47%
1981	98	96	0.28%	98	95	1.52%
1982	105	96	0.30%	107	95	1.67%
1983	113	93	0.33%	118	88	1.98%
1984	91	98	0.25%	96	91	1.55%
1985	106	106	0.27%	113	98	1.69%
1986	139	114	0.33%	149	111	1.99%
1987	133	118	0.31%	133	114	1.72%
1988	126	118	0.29%	127	116	1.61%
1989	135	121	0.30%	123	120	1.51%
1990	179	117	0.42%	191	118	2.39%
1991	181	118	0.42%	...	...	...

Nota: PIB Setorial = Produto Ind.Construção e Demais Serviços.

Número-índice: valores atualizados pelo Deflator Implícito, ou do PIB Global, ou do PIB Agregado da Construção + Demais Serviços.

(...) não disponível deflator implícito setorial antes de 1988 e 1991.

Fonte: A partir de dados da FGV/CEGG, Finanças do Brasil, Contas Nacionais/IBGE.

Se melhora a produtividade fiscal nos últimos anos, a exploração do potencial do ISS continua muito baixa, como revela a comparação entre sua receita e o PIB das atividades que alcança (construção e demais serviços), que dá uma idéia da alíquota efetiva média geral - só 2,4% em 1990 (na década anterior, mal chegou a 2%). Não se trata apenas da diferença entre estas porcentagens e a de 5%, pois a razão anterior expressa uma relação com a renda gerada nos serviços e o ISS incide sobre seu faturamento bruto.

Características semelhantes à evolução do ISS e da economia são observadas em relação ao financiamento do setor público, especialmente do municipal. Assim, nas últimas duas décadas aumenta a participação do imposto municipal na carga tributária nacional: de apenas 0,6% em 1970 para 1,5% do total arrecadado de tributos em 1990. A melhor performance, porém, não retirou do ISS seu caráter irrelevante na arrecadação global de tributos do país.

A importância relativa do ISS aumenta quando considerado o financiamento, não de todos níveis de governo, e sim apenas do municipal. Agregados os orçamentos de todas prefeituras, destaca-se que, entre 1970 e 1985, dobrou a participação do ISS na receita tributária disponível local (6% para 12%) e cresceu sua cobertura no total das despesas municipais (6% para 9%). A reforma tributária de 1988 provocou, num primeiro momento, um recuo do peso relativo do ISS nos orçamentos locais e apesar da expansão de suas receitas - ou seja, cresceram mais ainda a cobrança de IPTU e taxas e as transferências de FPM e ICMS. Desse modo, em 1990, o ápice da receita do ISS, *vis-à-vis* o PIB nacional e setorial, registra os menores índices de participação do ISS no financiamento municipal: responde por apenas 10% da receita tributária disponível local, equivale a 12% das transferências recebidas de outros níveis de governo e custeia somente 7% das despesas.

É importante chamar a atenção que os indicadores e as análises anteriormente apresentados dizem respeito às estatísticas consolidadas para todas prefeituras brasileiras. Estas não representam a realidade da maioria das municipalidades brasileiras porque, mais do que em qualquer outra variável econômica, há uma dispersão muito acentuada no padrão de financiamento dos governos locais, por região e, principalmente, por tamanho. Para uma interpretação mais consistente, cabe detalhar estatísticas e análises, a seguir realizadas no caso do ISS.

2.4.2. Aspectos Regionais e Setoriais da Arrecadação

A exemplo do verificado nos tributos federais e estaduais, a distribuição regional da arrecadação do ISS revela-se mais concentrada nos Estados mais desenvolvidos do que parâmetros econômicos do setor. Os últimos dados abrangentes disponíveis (1988),⁽²³⁾ indicam que São Paulo, sozinho, arrecadava 47% do ISS nacional, contra 42% da receita do PIS/PASEP e 37% da renda e do faturamento das empresas de serviços e construção. Por região, o Sudeste gerava 73% do ISS cobrado no país; somada ao Sul, 84%. A concentração regional mais acentuada do ISS reflete as dificuldades para se tributar serviços em localidades subdesenvolvidas e a melhor produtividade fiscal observada nas Capitais e cidades de grande porte, a seguir indicada.

Não apenas por região, mas também por tamanho e por característica administrativa das cidades, revela-se concentrada a cobrança de ISS. Em 1988, os municípios das Capitais respondiam por 69% da receita nacional desse imposto, dos quais 46% explicados apenas pela arrecadação de São Paulo e Rio de Janeiro.⁽²⁴⁾

Para identificar traços marcantes na estrutura setorial da arrecadação do ISS recorre-se a estatísticas relativas ao biênio 1990/91, para uma amostra, não-aleatória, formada por 29 municípios, 14 das Capitais e 15 do interior de São Paulo - vide relação na Tabela 7.⁽²⁵⁾

(23) Para os últimos dados publicados sobre a arrecadação estadual de ISS, vide MINISTÉRIO DA ECONOMIA (1991).

(24) Dados mais recentes, levantados pela Secretaria do Tesouro Nacional, FGV e ABRASF, indicam que a concentração nas Capitais teria se elevado para 72% do total em 1990. A manutenção da concentração do ISS nas Capitais, porém, não é confirmada pela análise de sua evolução real em uma amostra de quase uma centena de municípios não-capitais - comentada neste trabalho. Entre 1988/91, a média simples das taxas de crescimento real situou-se entre 20% e 55% a.a. quando, no conjunto das Capitais, essa média foi da ordem de 15%. Logo, se for representativa a amostra (no caso, cientificamente não é, pois os municípios não foram selecionados aleatoriamente), teria ocorrido um aumento da cobrança de ISS maior nos demais municípios do que nas Capitais e, por conseguinte, no período pós-Constituinte, deveria diminuir a concentração nas Capitais.

(25) O levantamento das estatísticas foi realizado pela ABRASF - Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças dos municípios das Capitais, com base na classificação econômica adotada por São Paulo e, naturalmente, está sujeito a distorções por não compreender uma pesquisa oficial e formal, que segue metodologia e procedimentos estatísticos rigorosos e padronizados. A cobertura da amostra é relativamente representativa, seja em relação ao total de ISS arrecadado no país (sob influência das grandes Capitais, equivale a dois terços da receita nacional), seja em termos de heterogeneidade econômica e financeira (desde Capitais de todas regiões metropolitanas, cidades dentre as maiores do interior - como Campinas, São Bernardo do Campo e Ribeirão Preto - até Capitais de Estados pobres - como Rio Branco, Aracajú e Natal - e municípios de médio e pequeno porte - caso de São Sebastião, Tupã e Ibirá).

TABELA 7
DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADADAÇÃO MUNICIPAL DO ISS
POR GRUPO DE SERVIÇOS - MÉDIA 1990/91

Munic./Setor	Mont. Part. Amostr	Total	Ag. Inter.	Bancos Seg.	Con. Repar. Bens	Constr. Civil	Diver- sões	Educ.	Foto. Cinc. Gráf.	Guarda Loc.	Hig. Bens	Mont. Econ. Téc. Adm.	Jur. Imóv. Téc.	Dec. Com. senten- ção	Merc. Com. saúde	Téc. Cient. Mun.	Transp. Hotéis	Turís. Hotéis	Diver- sos	Não Identif
CAPITAIS																				
São Paulo	535,592	44%	100%	8%	2%	9%	11%	1%	2%	5%	14%	0%	2%	16%	2%	4%	3%	3%	0%	6%
Rio Janeiro	286,503	24%	100%	4%	6%	6%	7%	2%	2%	4%	7%	0%	3%	3%	5%	3%	2%	3%	21%	17%
Belo Horizonte	82,582	7%	100%	7%	2%	18%	10%	1%	2%	4%	10%	0%	2%	3%	3%	13%	8%	4%	0%	3%
Porto Alegre	51,732	4%	100%	3%	2%	11%	8%	1%	1%	2%	12%	0%	2%	3%	3%	0%	4%	6%	0%	0%
Curitiba	46,271	4%	100%	13%	3%	0%	9%	1%	2%	4%	8%	1%	1%	3%	7%	13%	2%	2%	19%	4%
Recife	32,340	3%	100%	8%	5%	6%	9%	1%	2%	2%	6%	1%	1%	1%	8%	1%	4%	4%	9%	14%
Fortaleza	21,997	2%	100%	3%	2%	15%	10%	2%	2%	4%	8%	0%	2%	2%	5%	0%	14%	5%	1%	5%
Vitória	20,301	2%	100%	2%	3%	12%	20%	1%	6%	1%	10%	1%	1%	1%	3%	2%	8%	3%	3%	2%
Manaus	14,719	1%	100%	2%	1%	0%	21%	1%	2%	5%	3%	0%	6%	1%	3%	3%	10%	0%	0%	28%
Belém	9,631	1%	100%	3%	3%	10%	6%	1%	2%	5%	13%	0%	16%	2%	6%	0%	6%	6%	4%	13%
Campo Grande	9,202	1%	100%	4%	2%	7%	8%	0%	1%	2%	5%	0%	1%	3%	4%	6%	12%	3%	27%	11%
Aracaju	5,950	0%	100%	0%	3%	4%	17%	1%	5%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	9%	5%	3%	17%	17%
Natal/91	5,874	0%	100%	7%	0%	2%	16%	0%	0%	2%	12%	0%	2%	4%	0%	0%	15%	8%	6%	7%
Rio Branco	1,573	0%	100%	0%	5%	0%	34%	0%	1%	6%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	3%	0%	45%
=Média Simples	80,305	0%	100%	5%	3%	7%	13%	1%	2%	3%	8%	1%	4%	7%	1%	4%	6%	4%	8%	12%
=Média Pond.	1,124,267	93%	100%	6%	3%	9%	10%	1%	2%	5%	11%	0%	2%	2%	5%	4%	4%	3%	7%	9%
INTERIORES																				
Campinas	28,519	2%	100%	5%	4%	20%	12%	1%	3%	4%	5%	1%	7%	15%	2%	1%	6%	3%	0%	2%
Guarulhos	15,120	1%	100%	5%	1%	20%	6%	2%	3%	1%	23%	4%	3%	7%	0%	0%	4%	2%	5%	0%
S. Bernardo Cpo.	13,937	1%	100%	3%	2%	14%	17%	1%	3%	21%	2%	0%	2%	7%	4%	2%	4%	2%	2%	0%
Ribeirão Preto	10,278	1%	100%	3%	3%	22%	6%	0%	1%	4%	9%	0%	1%	7%	0%	0%	4%	4%	14%	0%
Cubatão/91	3,721	0%	100%	1%	1%	1%	85%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
Jacarei	2,013	0%	100%	2%	3%	1%	33%	1%	2%	5%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	5%	0%	7%	10%
Araras	1,757	0%	100%	3%	1%	12%	23%	0%	1%	3%	0%	0%	6%	3%	1%	2%	15%	1%	30%	0%
Campus Jordão	1,052	0%	100%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	0%
Atibaia/91	974	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	87%	0%
Pindamonh.	834	0%	100%	1%	3%	6%	75%	1%	1%	1%	2%	0%	0%	0%	1%	0%	5%	0%	3%	0%
São Sebastião	718	0%	100%	5%	0%	0%	61%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	26%	0%
Assis	464	0%	100%	11%	2%	19%	4%	1%	1%	9%	1%	0%	1%	3%	1%	3%	6%	3%	3%	4%
Tupã	370	0%	100%	1%	0%	29%	6%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	52%	0%
Votuporanga	213	0%	100%	4%	13%	1%	5%	7%	0%	6%	3%	1%	5%	6%	1%	8%	8%	1%	2%	3%
Ibirá	10	0%	100%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	96%	0%
=Média Simples	5,332	0%	100%	3%	2%	10%	26%	1%	1%	4%	3%	1%	3%	3%	1%	2%	5%	5%	24%	1%
=Média Pond.	79,980	7%	100%	4%	2%	17%	16%	1%	3%	6%	8%	1%	4%	9%	2%	1%	6%	3%	7%	1%
AMOSTRA																				
=Média Simples	42,818	100%	100%	4%	3%	8%	20%	1%	2%	4%	5%	1%	3%	5%	1%	3%	6%	4%	16%	7%
=Média Pond.	1,204,247	100%	100%	6%	3%	9%	10%	1%	2%	5%	10%	1%	2%	11%	2%	4%	4%	3%	7%	8%

Notas: Arrecadação média: valores de 1990 atualizados para preços de 1991 (IGP) e, depois, calculada média simples, conversão pela taxa cambial média anual.
Fonte: A partir de dados primários prestados pela ABRASF e Secretarias Municipais de Finanças. A partir de valores constantes do biênio 1990-91, salvo Porto Alegre (só 1990) e Natal, Cubatão e Atibaia (só 1991)

À parte itens diversos ou não identificados, são quatro os principais serviços contribuintes de ISS (vide Tabela 7): construção civil, conservação, limpeza e reparação de bens móveis, guarda e locação, e serviços jurídicos, econômicos e técnico-administrativos; explicam quase a metade da arrecadação identificada do total da amostra. É bem verdade que os resultados agregados da amostra sofrem forte influência de São Paulo e Rio de Janeiro (na primeira cidade, por exemplo, serviços de assessoria comercial, guarda e locação geram 30% do ISS, participação que não se repete nem no Rio). Fora das grandes metrópoles, o ramo que mais se destaca é o da construção civil - na média simples da amostra, responde por um quarto da arrecadação identificada; em muitas cidades, a proporção sobe para a casa de 30% (chega até a 70% em Cubatão, São Sebastião e Pindamonhangaba, municípios com forte base industrial).

Em linhas gerais, pode-se dizer que nas cidades de maior porte cresce a importância relativa do ISS recolhido pelos serviços de agenciamento, corretagem e intermediação, técnico-científicos, saúde e representação. Nas cidades de médio e pequeno porte, destacam-se os transportes municipais (em geral, só superados pela construção), instalação, colocação e montagem de bens, e, nas cidades turísticas, hospedagem e turismo.⁽²⁶⁾

2.4.3. Importância dos municípios das Capitais

Os municípios das Capitais, como já foi dito, têm um papel destacado na arrecadação de ISS no país. É interessante observar, inicialmente, se tal dimensão dos serviços já se observa no âmbito da economia local. Agregando os resultados dos Censos Econômicos de 1985 relativos à indústria, comércio e serviços, nota-se que este último setor responde, na consolidação nacional, por 22% do pessoal ocupado, 17% das remunerações pagas e 6%

(26) As estatísticas da Secretaria de Finanças de São Paulo indicam outra peculiaridade na estrutura de recolhimentos do ISS: as pessoas físicas, incluindo os profissionais autônomos, são insignificantes na geração do ISS paulistano - em média, só 2% da arrecadação de 1989/91. Isoladamente, por grupo de serviços, os autônomos também não têm expressão em nenhum grupo isolado, sendo seus pagamentos concentrados nos setores de saúde (27% em 1991 do total pago por pessoas físicas), jurídicos, econômicos e administrativos (14%), técnico-científico (10%), e reparação de bens móveis (9%).

da receita total. Com indicadores superiores à média nacional, são identificadas como Capitais tipicamente terciárias as de Florianópolis (os serviços respondem por 55% da renda gerada no município), Brasília (46%), São Luís (38%), Cuiabá (40%) e Boa Vista (37%); em menor escala, Salvador (35%) e Rio de Janeiro (33%).

Os municípios das Capitais, somados, arrecadaram em 1991 cerca de US\$ 1,2 bilhões de ISS, ou seja, perto de 70% da receita nacional desse imposto - vide Tabela 8.⁽²⁷⁾ Isoladamente, São Paulo e Rio de Janeiro obtiveram, com tal fonte, respectivamente, US\$ 522 e 276 milhões de dólares. Apesar de serem as maiores em valores absolutos, as maiores metrópoles são superadas por Vitória em termos de arrecadação per capita de ISS: US\$ 71 por habitante (influenciado pela incidência sobre atividades portuárias e serviços auxiliares prestados a grandes mineradoras e siderúrgicas locais).

O período pós-Constituinte foi marcado por forte e generalizada elevação da arrecadação do ISS das Capitais (Florianópolis é única exceção): entre 1988/91, na média, cresce 9% ao ano, sendo as taxas mais altas registradas nas cidades de menor porte e mais pobres (aumenta um quinto ao ano, ou mais, nas Capitais de RR, AC, PI e CE). Expansões tão aceleradas, ainda mais em meio a cenário macroeconômico adverso (produção estagnada e inflação crescente), só podem ser explicadas pelos esforços próprios para implantar e cobrar o imposto com mais eficiência - naturalmente, por menor que fosse esse esforço, para quem nada ou pouco cobrava, o crescimento seria exponencial.

(27) Segundo estatísticas levantadas pela ABRASF.

TABELA 8
ARRECADÇÃO E IMPORTÂNCIA RELATIVA DO ISS
NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITALS: MÉDIA 1990/91

Capital	Arrecad. Anual 90/91		Variação Real 88/91 (% aa.)	Particip. na Rec. Tributária 1991	Arrec. ISS em Proporção de:			
	Montante US\$ mil	Per Capita US\$/hab.			ICMS	FPM	Receita Líquida	Despesa Líquida
Aracaju	5,949	15	4%	50%	48%	39%	13%	12%
Belém	9,631	8	9%	41%	26%	40%	9%	11%
Belo Horizonte	59,503	29	10%	41%	65%	245%	19%	30%
Boa Vista (90)	2,127	15	73%	48%	56%	19%	9%	9%
Brasília	39,613	25	2%	45%	74%	378%	4%	3%
Campo Grande	9,202	18	7%	30%	45%	121%	13%	12%
Cuiabá	5,268	13	8%	36%	20%	46%	9%	3%
Curitiba	46,712	36	8%	48%	65%	248%	15%	21%
Florianópolis	8,166	32	-3%	24%	250%	112%	17%	15%
Fortaleza	21,996	13	21%	43%	34%	45%	10%	13%
Goiânia	18,338	20	5%	39%	38%	103%	14%	16%
João Pessoa	4,117	8	7%	39%	40%	20%	9%	9%
Macapá	882	5	15%	60%	22%	9%	4%	4%
Maceió	7,404	12	11%	40%	58%	49%	12%	11%
Manaus	16,529	16	11%	50%	19%	137%	11%	9%
Natal	5,874	10	21%	29%	33%	41%	9%	10%
Palmas (91)	63	3	...	48%	147%	1%	0%	0%
Porto Alegre	47,092	37	10%	54%	63%	399%	22%	20%
Porto Velho	2,673	9	19%	44%	25%	25%	7%	8%
Recife	32,339	25	3%	45%	46%	100%	16%	19%
Rio Branco	1,572	8	31%	58%	101%	10%	1%	6%
Rio de Janeiro	267,798	50	11%	37%	75%	1893%	15%	19%
Salvador	35,931	17	6%	50%	50%	106%	19%	16%
São Luís	8,972	13	12%	49%	33%	40%	11%	11%
São Paulo	528,790	56	9%	48%	60%	4544%	22%	15%
Teresina	3,853	6	19%	38%	31%	20%	1%	3%
Vitória	20,312	79	12%	62%	71%	228%	28%	20%
TOTAL ou MÉDIA								
Ponderada	1,210,707	37	9%	44%	58%	266%	15%	14%
Simples	44,841	21	13%	44%	59%	334%	12%	12%

Notas: Arrecadação Anual = Média 1990/91 (valores de 1990 atualizados pelo IGP-DI)

Receita Líquida = total - operações de crédito. Despesa Líquida = total - serviço da dívida.

Fonte: A partir de dados da STN/MINIFAZ, ABRASF e Sec. Municipais de Finanças.

Não obstante o melhor desempenho relativo do ISS nas regiões menos desenvolvidas, ainda é brutal a dispersão das magnitude e importância relativas do ISS entre as Capitais (vide Tabela 8), a começar pelo fato de que apenas 5 dos 27 municípios das capitais (ES, SP, RJ, RS e PR) apresentavam uma receita por habitante superior à média (US\$ 36) no biênio 1990/91. As três Capitais que mais cobravam ISS o faziam em proporção 13 vezes superior à das três de menor receita.

Em termos do financiamento dos governos municipais, destaca-se, primeiro, que o ISS continua sendo a principal fonte tributária: 44% dessas receitas, na média das Capitais, em 1991 (nas cidades de menor porte, e mais pobres, a relação chega a 50% ou mais). Em todas as Capitais, com exceção de Florianópolis, a receita corrente anual de ISS supera a do IPTU. Porém, a avaliação mais adequada sobre o papel do ISS nas finanças municipais exige sua comparação com as demais receitas e a despesa total - vide Tabela 8. Na média das Capitais, o ISS equivale a cerca de 60% da cota-parte do ICMS (mesma proporção de S. Paulo), supera em 2,7 vezes os repasses do FPM e responde por 15% dos orçamentos municipais (excluídas as dívidas) - sendo que as maiores participações na geração dos recursos locais são registradas nas Capitais de maior porte e mais ricas. Assim, no biênio 1990/91, enquanto o ISS financiava 15% do gasto da Capital de SP, não chegava a 3% em PI, MT, DF e TO. De qualquer forma, a importância desta fonte é inquestionável - financia mais de 10% das despesas locais de 18 das 27 Capitais brasileiras; no caso extremo, em Belo Horizonte, responde por 30% da despesa local; a mesma relação fica na casa de um quinto no RJ, ES, PE, RS e PR.

A evolução e a estrutura da arrecadação do ISS das Capitais aponta para situações distintas, mas com tendências comuns inexoráveis: desde o final dos anos oitenta, procurou-se explorar cada vez mais esta fonte de receita; sua arrecadação supera, e em muito, a do IPTU e taxas; nas regiões mais desenvolvidas, é uma fonte crucial para o financiamento das despesas locais e a participação relativa no orçamento local não é proporcional ao volume arrecadado; e a magnitude elevada em relação às transferências de ICMS e FPM antecipam dificuldades para a substituição de sua receita pelo eventual incremento daqueles repasses.

2.4.4. A Arrecadação nos municípios Não-Capitais

Para estudar a cobrança de ISS fora das Capitais, este trabalho levantou dados recentes (1991) sobre sua arrecadação em uma amostra de 88 municípios, de diferentes regiões e tamanhos - Tabela 9.⁽²⁸⁾

(28) Os dados básicos foram extraídos da execução orçamentária municipal, segundo levantado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela ABRASF. A amostra não é aleatória; tendo sido definida a partir da disponibilidade de informações atualizadas.

TABELA 9
MAGNITUDE, EVOLUÇÃO REAL E IMPORTÂNCIA RELATIVA RECENTE DA
ARRECAÇÃO DO ISS EM UMA AMOSTRA DE MUNICÍPIOS NÃO-CAPITAIS

Município	UF	Arrec. Iss em 1991		Partic. no Orçam. ISS (91) em proporção de:				Variação Real ISS 1988-1991		Censo Econ. 198	
		Mont. US\$ mil	Per Capita US\$/hab.	Rec. Tribut.	Rec. Líqu.	Desp. Total	Per Capita % a.a.	Contr. Var. Rec.	Renda Per Capita US\$	% Serviços	
1	CAMPINAS	SP	32,988.2	39	47%	19%	15%	9%	12%	423	12%
2	SÃO GONÇALO	RJ	2,123.2	3	16%	5%	5%	21%	4%	63	12%
3	GUARULHOS	SP	14,838.5	19	35%	11%	11%	24%	13%	629	4%
4	S. BERNARDO DO CAMPO	SP	13,200.8	23	32%	6%	6%	-0%	1%	1,580	3%
5	JABOATÃO	PE	2,334.7	5	31%	7%	6%	40%	9%	102	8%
6	RIBEIRÃO PRETO	SP	8,785.9	20	38%	11%	12%	5%	4%	285	15%
7	CAMPOS	RJ	1,915.1	5	37%	6%	6%	9%	5%	77	13%
8	JUIZ DE FORA	MG	3,730.9	10	34%	9%	8%	-0%	2%	221	16%
9	LONDRINA	PR	6,064.6	16	29%	12%	9%	3%	-11%	221	20%
10	JOINVILLE	SC	4,928.3	14	31%	8%	7%	7%	6%	462	5%
11	MAUÁ	SP	1,446.3	5	32%	2%	2%	-4%	-0%	465	2%
12	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	SP	9,342.4	21	38%	9%	7%	-10%	4%	1,919	5%
13	SÃO J. DO RIO PRETO	SP	3,122.2	11	23%	8%	5%	1%	3%	222	21%
14	PETROPOLIS	RJ	5,667.5	22	30%	13%	12%	16%	13%	236	12%
15	VILA VELHA	ES	3,245.4	12	41%	10%	10%	19%	7%	83	18%
16	PONTA GROSSA	PR	1,853.7	8	28%	6%	5%	15%	4%	199	12%
17	MARINGÁ	PR	4,512.7	19	21%	9%	7%	13%	6%	252	16%
18	VOLTA REDONDA	RJ	4,277.2	19	54%	7%	6%	4%	3%	476	15%
19	UBERABA	MG	1,362.5	6	32%	4%	4%	6%	2%	147	18%
20	LIMEIRA	SP	2,933.3	14	34%	8%	5%	14%	11%	474	4%
21	CASCATEL	PR	2,544.7	13	35%	10%	9%	6%	7%	152	17%
22	BARRA MANSA	RJ	864.2	5	40%	4%	3%	-15%	-6%	191	7%
23	PRES. PRUDENTE	SP	2,636.6	16	46%	12%	10%	16%	19%	190	17%
24	NILÓPOLIS	RJ	371.3	2	19%	3%	3%	30%	5%	41	26%
25	ARAÇATUBA	SP	1,362.1	9	16%	6%	4%	18%	6%	173	18%
26	JACAREÍ	SP	1,977.6	12	51%	7%	5%	11%	21%	481	3%
27	C DO ITAPEMIRIM	ES	1,358.7	9	56%	8%	7%	14%	7%	110	12%
28	RIO CLARO	SP	1,229.0	9	16%	4%	4%	22%	5%	251	7%
29	BARUERI	SP	6,256.0	48	69%	12%	13%	-1%	3%	1,138	15%
30	ITAJAÍ	SC	1,290.9	11	26%	6%	6%	6%	3%	263	16%
31	PARANAGUÁ	PR	2,321.8	22	57%	14%	12%	-1%	2%	247	68%
32	TIMON	MA	11.8	0	13%	0%	0%	322%	-0%	6	15%
33	BACABAL	MA	25.1	0	13%	0%	0%	33%	0%	18	15%
34	PINDAMONHANGABA	SP	328.5	3	17%	2%	2%	-12%	-2%	498	26%

continua

TRIBUTAÇÃO INDIRETA DOS SERVIÇOS

continuação	Município	UF	Arrec. Iss em 1991		Partic. no Orçam. ISS (91) em proporção de:			Variação Real ISS 1988-1991			Censo Econ. 198	
			Mont. US\$ mil	Per Capita US\$/hab.	Rec. Tribut.	Rec. Líqu.	Desp. Total	Per Capita % a.a.	Contr. Var. Rec.	Renda Per Capita US\$	% Serviços	
35	APUCARANA	PR	604.2	6	24%	5%	5%	7%	4%	164	12%	
36	ARARAS	SP	1,716.3	20	41%	10%	9%	11%	9%	471	28%	
37	ASSIS	SP	549.7	6	33%	5%	4%	14%	5%	147	16%	
38	BOTUCATU	SP	1,138.8	13	35%	7%	8%	35%	10%	266	8%	
39	PINHEIRO	MA	2.5	0	7%	0%	0%	-16%	-0%	10	22%	
40	SOUSA	PB	19.0	0	12%	1%	1%	14%	1%	27	23%	
41	ATIBAIA	SP	973.5	11	18%	7%	7%	37%	8%	148	14%	
42	PATOS	PB	37.8	0	15%	1%	1%	6%	0%	49	21%	
43	BIRIGUI	SP	433.8	6	15%	4%	3%	13%	4%	223	7%	
44	BAYEUX	PB	166.7	2	52%	5%	5%	2%	1%	62	9%	
	Média Simples (1-44)		3,565.8	12	32%	7%	6%	17%	5%	315.1	15%	
45	SERRA TALHADA	PE	43.4	1	22%	1%	1%	-58%	-45%	35	29%	
46	JARAGUÁ DO SUL	SC	319.8	4	23%	2%	2%	6%	1%	619	4%	
47	CAMBÉ	PR	183.7	2	11%	2%	2%	11%	2%	96	9%	
48	VOTUPORANGA	SP	162.9	2	22%	3%	3%	2%	2%	143	10%	
49	CAÇAPAVA	SP	644.5	10	49%	7%	7%	13%	7%	308	4%	
50	MOGIMIRIM	SP	595.5	9	25%	4%	4%	23%	5%	332	6%	
51	TUPÁ	SP	328.2	5	21%	5%	4%	4%	2%	131	18%	
52	SÃO ROQUE	SP	450.6	7	19%	3%	3%	12%	3%	298	4%	
53	PALHOÇA	SC	30.8	0	6%	1%	1%	21%	1%	38	25%	
54	TAUA	CE	1.0	0	3%	0%	0%	(*)	0%	14	28%	
55	BAL. DE CAMBORIÚ	SC	490.4	12	9%	5%	5%	-14%	-3%	120	39%	
56	CAMPOS DO JORDÃO	SP	987.9	27	24%	16%	13%	6%	7%	125	40%	
57	SÃO MANUEL	SP	173.7	5	25%	4%	3%	-1%	1%	220	46%	
58	ADAMANTINA	SP	153.0	5	20%	4%	3%	15%	10%	133	20%	
59	PARAGUAÇU	AM	58.2	2	8%	1%	1%	2%	0%	106	10%	
60	MAUES	AM	15.8	1	29%	1%	1%	393%	1%	47	17%	
61	SOCORRO	SP	72.0	2	13%	2%	2%	180%	8%	59	33%	
62	BATURITÉ	CE	1.0	0	5%	0%	0%	35%	0%	46	30%	
63	CABELO	PB	275.7	10	47%	9%	9%	112%	12%	298	80%	
64	CÂNDIDO DE ABREU	PR	1.1	0	2%	0%	0%	22%	0%	19	20%	
65	IBIAPINA	CE	0.1	0	15%	0%	0%	11%	0%	35	9%	
66	S. GONCALO SAPUCAÍ	MG	6.9	0	5%	0%	0%	38%	2%	67	10%	
67	HERVAL D'OESTE	SC	25.8	1	12%	1%	1%	200%	4%	107	9%	
68	REBOUÇAS	PR	2.1	0	3%	0%	0%	-2%	-0%	25	16%	
69	BARRO ALTO	GO	0.7	0	1%	0%	0%	-39%	-1%	7	25%	
70	JURU	PB	0.0	0	(*)	(*)	0%	(**)	(**)	3	7%	

continuação	Município	UF	Arrec. Iss em 1991		Partic. no Orçam. ISS (91) em proporção de:			Variação Real ISS 1988-1991		Censo Econ. 198	
			Mont. US\$ mil	Per Capita US\$/hab.	Rec. Tribut.	Rec. Líqu.	Desp. Total	Per Capita % a.a.	Contr. Var. Rec.	Renda Per Capita US\$	% Serviços
71	NOVA VENEZA	SC	3.7	0	4%	0%	0%	80%	1%	80	5%
72	DONA INÊS	PB	0.0	0	(*)	(*)	0%	(***)	(***)	16	0%
73	CANUTAMA	AM	0.1	0	8%	0%	0%	-15%	-0%	9	0%
74	IRENEÓPOLIS	SC	2.1	0	3%	0%	0%	270%	1%	31	6%
75	GUIA LOPES LAGUNA	MS	5.5	1	5%	0%	0%	152%	1%	49	15%
76	IBIRÁ	SP	13.4	2	10%	(**)	1%	75%	(**)	18	27%
77	AGUIAR	PB	0.0	0	(*)	(*)	(*)	(**)	(**)	5	0%
78	JATI	CE	0.0	0	0%	0%	0%	-0%	-0%	13	8%
79	JAPURÁ	AM	0.0	0	(*)	(*)	(*)	(**)	(**)	8	57%
80	APIACÁ	ES	3.6	1	16%	0%	0%	172%	1%	8	16%
81	ÁGUA CLARA	MS	3.8	1	4%	0%	0%	18%	0%	14	53%
82	SOLIDÃO	PE	0.0	0	12%	0%	0%	(*)	0%	13	0%
83	GOIANDIRA	GO	0.0	0	0%	0%	0%	(*)	-0%	19	12%
84	PACUJÁ	CE	0.0	0	0%	0%	0%	-39%	-0%	30	0%
85	ALTO P. DE GOIÁS	GO	2.1	1	16%	0%	0%	(*)	0%	8	14%
86	UMBURATIBA	MG	0.0	0	0%	0%	0%	(*)	0%	18	8%
87	SEN. JOSÉ BENTO	MG	0.1	0	1%	0%	0%	80%	0%	1	0%
88	SERRA DA SAUDADE	MG	0.2	0	3%	0%	0%	(*)	0%	3	0%
Média Simples (45-88)			126.5	3	13%	2%	2%	53%	1%	86	17%
TOTAL/MÉDIA GERAL			161,953.0	7	22%	4%	4%	29%	3%	200	16%

Notas: Municípios ordenados segundo sua população em 1991.

Arrecadação e Renda convertidos pela taxa cambial média anual de 1991 ou 1985.

Execução Orçamentária: Receita = total - operações de crédito; Despesa = total.

Censo Econômico: Renda Per Capita Municipal = renda gerada pela indústria, comércio e serviços em 1985, dividido pela população estimada. Peso dos Serviços = renda do setor / renda total.

(*) Não informado ISS em 88 ou 91.

(**) Não disponíveis dados para 88 ou 91.

(***) Não disponível receita de 91.

Fonte: A partir de dados da Sec. Tesouro Nacional/MINIFAZ e IBGE (Censos Demográfico/Econômico).

Não se identificou uma correlação entre a receita de ISS, absoluta ou *per capita*, e a participação relativa dos serviços na renda gerada na localidade. Em meio a grande disparidade dos índices, foi possível identificar três grupos de cidades em que o ISS teria maior expressão: primeiro, grandes centros urbanos ou industriais (tanto que as maiores receitas *per capita* de toda a amostra são as de Barueri e Campinas); segundo, cidades turísticas (como Campos de Jordão, Petrópolis e o Balneário Camboriú); terceiro, cidades portuárias (como Paranaguá, Itajaí e Cabedelo). Em geral, o nível de arrecadação *per capita* nas cidades de médio e grande porte do Centro-Sul, especialmente em São Paulo, se aproxima dos índices registrados nos municípios das Capitais.⁽²⁹⁾ De outro lado, as menores receitas *per capita* de ISS são registradas em cidades-dormitório de baixa renda (caso de São Gonçalo, Nilópolis e Jaboatão) e, particularmente, nas pequenas localidades. Para a maioria das cidades com menos de 100 mil habitantes (salvo raros casos no Sul e Sudeste), nota-se que o ISS *per capita* é insignificante, quase nulo.

Em termos de participação na estrutura de recursos municipais, também é visível um corte na amostra por região e, principalmente, por tamanho dos municípios. Por exemplo, na média dos 44 maiores municípios da amostra, o ISS responde por 7% da receita total (ou um terço das receitas tributárias), enquanto que, na outra metade, a proporção é de irrisórios 2% (por vezes, este imposto é pouco importante até mesmo para geração apenas da receita tributária local). Em geral, quanto maior a arrecadação *per capita* maior a parcela de despesa local financiada pelo ISS: em Campinas, maior cidade da amostra, o ISS gerou 20% da receita líquida em 1991 (como em Belo Horizonte e Salvador).

A exemplo dos municípios das Capitais, a evolução real do ISS no período 1988/91 apresentou uma clara tendência de crescimento e segundo taxas bastante elevadas. Em apenas 11 dos 88 municípios da amostra houve decréscimo de sua receita. O incremento foi mais significativo nos menores municípios - aqueles que pouco ou nada cobravam deste imposto. O que mais chama a atenção é que o crescimento do ISS superou o das transferências e da receita líquida, sinalizando que, apesar do sistema tributário não premiar o esforço próprio e conceder volumes expressivos de transferências

(29) Barueri (arrecadando US\$ 48 por habitante de ISS) e Campinas (US\$ 39), por exemplo, só não arrecadam mais que as Capitais de ES, SP e RJ.

sem qualquer condicionamento, os governos locais optaram claramente por explorar mais o ISS após a reforma de 1988. Ainda que o ISS explique parcela pequena do incremento de suas receitas, não deixa de ser louvável a melhoria na produtividade fiscal local, sobretudo em cidades de pequeno porte e de regiões pobres. Já nas grandes cidades, a principal informação aqui revelada diz respeito à razoável dependência desta fonte de recurso e à necessidade de redobrar cuidados para eventual extinção ou substituição do imposto sobre serviços.

3. A Integração dos Serviços à Base de um Imposto Sobre Valor Adicionado

3.1. Imposto Específico x Valor Agregado

A proposição de fusão do ISS ao imposto estadual de circulação de mercadorias não é nova e quase sempre constou de debates passados acerca da reforma tributária, especialmente no tocante à criação de um imposto, único e amplo, sobre o valor adicionado.⁽³⁰⁾

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 também apreciou e deliberou sobre essa proposta. A inclusão da base do ISS na do ICMS foi aprovada na fase inicial, da Comissão de Tributação, Orçamentos e Finanças. Nesta fase, foram previstas duas medidas que visavam compensar a perda de receita municipal: a criação de um imposto sobre vendas a varejo em geral e a elevação da cota-parte do imposto estadual de 20% para 25%. Entretanto, na Comissão de Sistematização, a pressão dos municípios das Capitais e o pouco interesse dos governos estaduais em avançar na tributação dos serviços levaram à reposição da competência municipal do ISS; apesar disso, foi mantido e limitado aos combustíveis o outro imposto sobre varejo (IVVC) e não foi alterada a proporção de repartição do ICMS.

As críticas ao ISS são inúmeras, tanto pela ótica econômica (ou da relação "fisco x contribuinte"), quanto no âmbito das finanças públicas. Varsano (1987) relaciona:

(30) A proposta de extinção do ISS e inclusão de sua base na do ICM foi detalhada por VARSANO (1987), sendo que grande parte da justificativa apresentada neste artigo foi reproduzida desta fonte.

- (i) **Incidência cumulativa:** A principal crítica diz respeito à sistemática atual de incidência, sobre o faturamento bruto, que provoca um efeito "em cascata" no caso dos serviços de uso intermediário, além da inclusão indireta na base do ICMS. Os serviços para fins de consumo intermediário acabam supertributados em relação às mercadorias (sujeitas ao ICMS) e os serviços para consumo final, subtributados em relação àquelas, provocando distorções na cadeia produtiva.
- (ii) **Regressividade:** Os serviços destinados ao consumo final são submetidos a um imposto de alíquotas baixas e pouco explorado pelas prefeituras, o que agrava a injustiça fiscal porque as famílias mais ricas gastam com serviços parcelas proporcionais do seu gasto de consumo superiores aos das famílias mais pobres. Há, ainda, a crítica comum aos tributos de bases e alíquotas uniformes, isto é, a inequidade representada pela igual taxação de todos os indivíduos, independentemente dos diferentes pesos dos gastos com serviços em relação ao consumo e à renda individual. Como a proporção de gasto com consumo tende a ser maior nas classes de renda mais baixa, os impostos indiretos tornam-se regressivos.
- (iii) **Tratamento desigual dos serviços:** A taxação dos serviços prestados por profissionais autônomos habitualmente é feita com base em valores fixos por ano ou trimestre, independente da renda derivada desses serviços; logo, a carga torna-se cada vez menor quanto maior o valor dos serviços prestados e um mesmo serviço passa a ter tratamento diferenciado, conforme o prestador seja uma empresa ou um autônomo.
- (iv) **Fronteira entre ICMS e ISS:** Há uma "zona cinzenta" entre o campo de incidência dos dois impostos pois alguns serviços são fornecidos conjuntamente com mercadorias, o que dá margem para conflitos de competência e para a evasão legal. Também conta o estímulo à "internalização" dos serviços consumidos na própria empresa, já que se o serviço intermediário fosse adquirido de outra unidade seria objeto do ICMS e também do ISS.
- (v) **Atualidade da lista de serviços:** Sendo o setor de serviços dos mais dinâmicos e diversificados numa economia moderna, e para esta expansão ser captada pelo ISS, faz-se necessário rever frequentemente

a lista definida em lei federal, o que é dificultado, além da competência de outro governo, pelo *quorum* qualificado que exige uma lei complementar.

- (vi) **Funcionalidade da fonte de recurso:** No campo das finanças públicas, questiona-se se é adequado ou funcional aos municípios tributarem os serviços, em face das profundas disparidades regionais econômico-sociais do país, de modo que nas regiões mais pobres tende a se tornar tão pequena a base o ISS que não compensaria maiores esforços para sua arrecadação.

As críticas anteriores são usadas como justificativa para a extinção do ISS, inclusão dos serviços na base de um imposto sobre o valor adicionado - IVA e, ainda, para a adoção do princípio de se taxar apenas o seu consumo final. Assim, seria mínima a interferência na alocação de recursos no setor produtivo, haveria tratamento fiscal homogêneo de mercadorias e serviços, desaparecia divergências entre métodos de tributação. Se for adotado um IVA do tipo consumo, também escapariam da tributação indireta os serviços adquiridos para fins de formação bruta de capital fixo (especialmente a construção) e os exportados, inclusive na forma de insumos, e desse modo seriam atendidos princípios consagrados da teoria tributária visando estimular os investimentos internos e não afetar a competitividade externa dos produtores nacionais.

A imposição de um imposto tipo IVA sobre serviços apresenta maior complexidade em contraste com a sua aplicação sobre as mercadorias, ainda mais se aplicado o método de crédito fiscal e adotado o princípio de destino na tributação das operações interestaduais. Sintetizando a argumentação de Varsano (1987), menciona-se:

- (i) **Tratamento diferenciado** - É marcante a presença das empresas de pequeno porte, microempresas e profissionais autônomos nas atividades de serviços e, para tais, seria necessário aplicar regimes alternativos ao IVA convencional - como tributação por estimativa e por meio de contribuinte substituto.

Também por tipo de atividade, é difícil aplicar o método do crédito fiscal para serviços como bancários, loterias, corretagens e agencia-

- mentos e outros. ⁽³¹⁾ Por exemplo, ainda que seja fácil identificar as tarifas cobradas pelos bancos, é impossível estipular quais compras entre todas que efetuam servem de insumos para os serviços tributados. As alternativas são as já aplicadas no ICMS: cobrar imposto com alíquota reduzida e não permitir o crédito de imposto pago sobre insumos ou arbitrar os créditos permitidos.
- (ii) **Antecipação do imposto** Uma vantagem do IVA, cobrar parcelada e/ou antecipadamente o imposto, é irrelevante nos serviços porque, na maioria das vezes, são produzidos em um único estágio.
- (iii) **Tributação interestadual** Tributar os serviços no local em que for consumido (ou seja, pelo "princípio do destino") cria dificuldades quase insuperáveis porque, em muitos casos, não é possível definir intuitivamente o local de sua prestação ou de seu consumo e os serviços são intangíveis, não havendo meios de controlar os fluxos nas fronteiras. ⁽³²⁾

Problema semelhante ocorre na identificação da verdadeira exportação ou importação de serviços, como os de assistência jurídica e administrativa, hotelaria e transporte. Na Europa, em geral, apenas as exportações de mercadorias são isentadas no país de origem, sendo os serviços tributados pelo IVA com base no local de domicílio do fornecedor. ⁽³³⁾

3.2. Efeitos Esperados Sobre Arrecadação do ICMS

Para avaliar os efeitos da incorporação de todos serviços à base de cálculo do ICMS não basta somar simplesmente a arrecadação deste e a do ISS. Se, por um lado, haveria o efeito positivo do aumento de alíquota (uma

(31) Sobre a tributação dos serviços financeiros, vide GILLIS, (1990, p. 83-94). Na mesma coletânea, também há análise específica da tributação da construção e serviços correlatos, por CONRAD, (1990, p. 95-103).

(32) VARSANO (1987, p.74), destaca como exemplo os serviços de transporte interestaduais. Cabe indagar: qual seria o local de consumo de tal serviço? Ou ainda, o caso da assistência legal: o local de consumo deve ser considerado o escritório do advogado, o domicílio do assistido ou a localidade onde se desenvolve a ação judicial? Nesses casos, a Comunidade Européia supõe, em geral, que os serviços são utilizados no local de domicílio do fornecedor. Todavia, para os serviços que são exclusivamente de uso intermediário e que, portanto, gerarão créditos de imposto, a suposição é que o local de uso é o de domicílio do adquirente.

(33) Vide também KAY & DAVIS (1990, p.77).

vez que a alíquota média do ICMS, 20%, é quatro vezes maior que a média do ISS), por outro, haveria a perda, no final do processo de tributação, da arrecadação atualmente proveniente de serviços destinados ao consumo intermediário e, possivelmente, para formação de capital e exportações.

Uma estimativa foi feita por Varsano (1987)⁽³⁴⁾ tomando como base a mensuração do valor agregado nas atividades de serviços (diferença entre receita de serviços e despesas necessárias a sua produção), segundo informado pelos Censos Econômicos de 1980. Aplicando uma alíquota nominal de 20% sobre a base potencial, estimou que o IVA geraria uma receita equivalente a 0,82% do PIB ou 15% do ICM então vigente (1984). Os maiores beneficiados pela incorporação do ISS seriam o Rio de Janeiro e o Distrito Federal, com ganhos de 40% em relação ao antigo ICM. As projeções são bastante otimistas, pois supõe que apesar de todo incremento recente do ISS, um IVA, mesmo cobrado sobre uma base inferior a do imposto municipal, arrecadaria o dobro.

As estatísticas, ora disponíveis, da estrutura setorial da arrecadação do ISS permitem realizar um exercício alternativo, que tome por base a receita efetiva e não a potencial. A estimativa parte da hipótese que o ICMS manteria as alíquotas e o nível de arrecadação do ISS. Entende-se que o imposto estadual só aumentará, de fato, na proporção equivalente à tributação dos serviços consumidos pelas famílias e administração pública. Para tanto, é aplicada à arrecadação setorial do ISS os índices de índice de participação do consumo final na demanda total informados pela matriz de insumo-produto.⁽³⁵⁾ Antecipa-se o reconhecimento da limitação das hipóteses e das estatísticas, mas julga-se que os resultados são válidos, ao menos para definição das grandes tendências.⁽³⁶⁾

(34) Vide VARSANO (1987, Anexo A.6).

(35) Como a classificação de serviços adotada no caso do ISS (ABRASF) é mais pormenorizada que a da matriz de insumo-produto (IBGE) atribuiu-se para alguns grupos de serviços índices apurados para atividades correlatas, ou, quando isto não foi possível, o peso relativo do consumo final do conjunto de bens sujeitos ao ISS. No caso da construção civil, fez-se uma estimativa da parcela de suas vendas destinada às famílias com base no Censo Econômico de 1985 (relação entre obras residenciais e total das obras) e foi considerado, também, o valor da formação bruta de capital do setor governo, registrado nas contas nacionais de 1990.

(36) No caso da construção, o exercício superestima a base de cálculo do IVA porque pondera todo o investimento governamental e grande parte deste é feito por conta própria ou contratado já com isenção do ISS. Quanto à hipótese de manutenção das alíquotas efetivas após substituído ISS por ICMS, considera-se razoável porque, se é verdade que as alíquotas legais do imposto estadual são superiores à do municipal, também é fato que a faixa de isenções para microempresas é mais

Estima-se que apenas 30% da atual arrecadação do ISS provêm da tributação de serviços destinados ao consumo final, na média da amostra analisada, como indica a Tabela 10. Essa proporção cai para apenas um quarto do ISS na Capital de São Paulo e também fica abaixo da média em Curitiba e Porto Alegre, indicando que, nas localidades mais desenvolvidas, o ISS é ainda mais concentrado nos serviços intermediários e que não gerariam ganhos de receita para o ICMS. Na média dos municípios não-capitais, o peso relativo dos serviços finais no ISS aumenta um pouco, para 35% da arrecadação.

A composição setorial estimada da receita do ISS que persistiria com a adoção do IVA (vide Tabela 10) revela uma concentração em poucos serviços: reparo e saúde (predominantes nas grandes cidades), construção e transportes (nas pequenas cidades), e turismo e hospedagem (nos balneários e cidades turísticas). Não é demais lembrar que, salvo no caso da construção, são ramos em que há uma participação majoritária das microempresas (reparo) ou cujos produtos integram a cesta básica de consumo (transportes coletivos e saúde), fatores que dificultam uma virtual elevação acentuada da incidência do imposto.

Extrapolando os resultados da amostra para níveis nacionais, deduz-se que, em 1991, se fossem mantidas as alíquotas efetivas sobre serviços, a fusão do ISS ao ICMS resultaria em um ganho de receita equivalente: a apenas um terço do atual ISS, ou apenas 2% da arrecadação do imposto estadual, ou cerca de 0,14% do PIB. Por outro lado, para que o ICMS aumentasse em 6%, e assim absorvesse na íntegra a arrecadação do ISS (0,42% do PIB), a carga do IVA sobre os serviços finais precisaria ser triplicada em relação à efetivamente cobrada hoje pelos municípios (ao menos, os da amostra estudada). Por maior que seja a evasão e a subutilização do ISS, parece difícil lograr tal objetivo.

elevada no caso dos Estados e será inevitável o tratamento diferenciado (para não dizer, isenção) para menores contribuintes.

TABELA 10
ESTIMATIVA DA ARRECADADAÇÃO MUNICIPAL DE ISS PROVENIENTE DE SERVIÇOS
PRESTADOS A CONSUMIDORES FINAIS - EM PROPORÇÃO DA RECEITA ATUAL E
ESTRUTURA DA ARRECADADAÇÃO SOBRE SERVIÇOS FINAIS / MÉDIA 1990/91

Município/ Setor	% Receita ref. Serv. p/ Cons. Final	Total	Reparo Bens Móveis	Saúde	Constr. Civil	Turismo Hotéis	Diversos	Educ.	Transp. Munic.	Decor. Imóv.	Demais Serviços
Coefficiente Matriz:	...	27.9%	62.2%	96.0%	32.2%	85.3%	27.9%	99.4%	39.9%	77.0%	...
Consumo Final/ Demanda Total											
CAPITAIS											
São Paulo	26%	100%	23%	19%	14%	11%	0%	6%	4%	6%	16%
Rio Janeiro	32%	100%	12%	15%	7%	7%	18%	7%	3%	5%	27%
Belo Horizonte	30%	100%	37%	10%	11%	12%	0%	8%	11%	0%	11%
Porto Alegre	23%	100%	29%	11%	11%	13%	8%	5%	7%	4%	12%
Curitiba	24%	100%	0%	24%	12%	8%	21%	9%	4%	1%	21%
Recife	33%	100%	11%	24%	9%	9%	8%	7%	7%	2%	22%
Fortaleza	34%	100%	27%	15%	9%	11%	1%	6%	16%	0%	14%
Vitória	35%	100%	21%	14%	18%	6%	3%	17%	9%	2%	10%
Manaus	33%	100%	1%	10%	20%	25%	0%	5%	7%	4%	29%
Belém	30%	100%	21%	18%	7%	16%	4%	8%	4%	0%	22%
Campo Grande	31%	100%	14%	7%	8%	7%	24%	3%	15%	7%	14%
Araçaju	39%	100%	6%	23%	14%	8%	12%	14%	5%	0%	18%
Natal	30%	100%	5%	21%	17%	22%	5%	0%	20%	0%	9%
Rio Branco	31%	100%	1%	3%	35%	9%	0%	4%	2%	0%	45%
-Média Simples	31%	100%	15%	15%	14%	12%	7%	4%	8%	2%	19%
-Média Ponderada	28%	100%	19%	16%	11%	10%	7%	7%	5%	5%	19%
INTERIOR SP											
Campinas	33%	100%	37%	9%	12%	9%	0%	10%	7%	5%	12%
Guarulhos	39%	100%	31%	27%	5%	5%	4%	8%	5%	0%	16%
S. Bernardo Cpo.	36%	100%	24%	24%	15%	5%	5%	8%	4%	9%	5%
Ribeirão Preto	35%	100%	40%	13%	5%	9%	11%	4%	13%	0%	5%
Cubatão	32%	100%	1%	1%	86%	1%	2%	0%	6%	0%	2%
Jacareí	38%	100%	2%	5%	27%	26%	5%	5%	15%	2%	12%
Avarás	33%	100%	23%	5%	23%	3%	25%	4%	13%	1%	3%
Campos Jordão	50%	100%	0%	0%	26%	60%	14%	0%	0%	0%	-0%
Atibaia	28%	100%	0%	0%	14%	0%	86%	0%	0%	0%	-0%
Pindamonhangaba	34%	100%	10%	0%	70%	1%	2%	4%	6%	2%	5%
São Sebastião	31%	100%	0%	0%	63%	11%	23%	1%	1%	0%	1%
Assis	28%	100%	41%	2%	5%	10%	3%	2%	8%	13%	14%
Tupã	36%	100%	50%	0%	5%	0%	41%	1%	0%	0%	2%
Voruporanga	28%	100%	3%	21%	1%	3%	2%	0%	11%	16%	38%
Ibirá	29%	100%	0%	3%	1%	3%	93%	0%	0%	0%	0%
-Média Simples	34%	100%	18%	7%	24%	12%	20%	3%	6%	3%	7%
-Média Ponderada	35%	100%	29%	15%	15%	8%	5%	7%	7%	4%	10%
AMOSTRA											
-Média Simples	32%	100%	16%	11%	19%	12%	14%	5%	7%	3%	13%
-Média Ponderada	29%	100%	20%	16%	12%	10%	7%	7%	5%	4%	19%

Notas: Considerada arrecadação média real do biênio 1990/91, conf. Tabela 7. Estimativa da arrecadação por setor proveniente de serviços prestados para consumidores finais (famílias mais governo) ponderando estrutura da demanda final: - consumo final em % da receita do setor: razão consumo final/demanda total na Matriz; Insumo-Produto de 1980, ajustada classificação, exceto construção civil (Famílias - razão edificações residenciais/total de obras no Censo da Construção de 1985; Governo - participação na FBKF Total da economia em 1990).- imposto sobre consumo: peso do consumo final na demanda sobre ISS pago pelo setor.

Fonte: A partir de dados da ABRASF, Sec.Munic.Finanças e IBGE/Matriz Insumo Produto.

3.3. Efeitos Sobre as Finanças Municipais

Num contexto de reforma do sistema tributário, não cabe avaliar o impacto de uma medida isolada para as finanças de determinado nível ou unidade de governo. Assim, ao certo, a proposta de incorporação da base do ISS à do ICMS deveria ser analisada conjuntamente com as demais alterações sugeridas nas competências e nas transferências. Neste espaço, porém, a análise será limitada e, invertendo a lógica, voltada para dimensionar quanto os municípios precisariam ganhar com outras medidas para compensarem as perdas com a extinção do imposto sobre serviços.

Tomando o exercício de 1991 como base, estima-se que, para o total de municípios, os US\$ 1,7 bilhões a serem perdidos de ISS exigiriam, para compensação integral, um aumento de 70% da arrecadação de IPTU e taxas. É uma hipótese difícil, sobretudo porque o virtual incremento dar-se-ia cumulativamente à expansão já acumulada desde final dos anos oitenta, em especial no caso do imposto patrimonial (como este já aumentaram 50% ao ano no período pós-Constituinte, o incremento suposto exigiria que se arrecadasse, em 1991, seis vezes mais que há três anos).

Outra hipótese levantada para compensar a perda do ISS pelos municípios seria o aumento de sua participação no ICMS. A princípio, as transferências já aumentariam pela própria integração dos serviços na base do ICMS; porém, quanto menor o peso dos serviços finais no atual ISS, maior seria o incremento da porcentagem de partilha necessário. Para uma compensação plena do ISS, em 1991, os repasses do ICMS deveria ter sido um quarto superiores aos efetivamente realizados. Ou seja, a proporção da cota-parte municipal no ICMS deveria subir de 25% para 30%, na hipótese de ganho equivalente ao atual ISS, ou para 32%, caso o ganho fosse de apenas um terço do imposto local.

As estimativas anteriores dizem respeito ao conjunto de municípios; naturalmente, é outra e mais difícil a situação daqueles que mais cobram o ISS. As Capitais, no seu conjunto, para se compensarem plenamente, precisariam dobrar a cobrança de IPTU e taxas ou receber 60% a mais de cota do ICMS.⁽³⁷⁾ Ao contrário do senso comum, algumas Capitais de médio porte e

(37) Há municípios em que é tão elevada a relação ISS/cota ICMS, que mesmo que fossem dobrados os repasses do imposto estadual não seria compensada a extinção do ISS - casos de Florianópolis

sugeridas nas competências e nas transferências. Neste espaço, porém, a análise será limitada e, invertendo a lógica, voltada para dimensionar quanto os municípios precisariam ganhar com outras medidas para compensarem as perdas com a extinção do imposto sobre serviços.

Tomando o exercício de 1991 como base, estima-se que, para o total de municípios, os US\$ 1,7 bilhões a serem perdidos de ISS exigiriam, para compensação integral, um aumento de 70% da arrecadação de IPTU e taxas. É uma hipótese difícil, sobretudo porque o virtual incremento dar-se-ia cumulativamente à expansão já acumulada desde final dos anos oitenta, em especial no caso do imposto patrimonial (como este já aumentaram 50% ao ano no período pós-Constituinte, o incremento suposto exigiria que se arrecadasse, em 1991, seis vezes mais que há três anos).

Outra hipótese levantada para compensar a perda do ISS pelos municípios seria o aumento de sua participação no ICMS. A princípio, as transferências já aumentariam pela própria integração dos serviços na base do ICMS; porém, quanto menor o peso dos serviços finais no atual ISS, maior seria o incremento da porcentagem de partilha necessário. Para uma compensação plena do ISS, em 1991, os repasses do ICMS deveria ter sido um quarto superiores aos efetivamente realizados. Ou seja, a proporção da cota-parte municipal no ICMS deveria subir de 25% para 30%, na hipótese de ganho equivalente ao atual ISS, ou para 32%, caso o ganho fosse de apenas um terço do imposto local.

As estimativas anteriores dizem respeito ao conjunto de municípios; naturalmente, é outra e mais difícil a situação daqueles que mais cobram o ISS. As Capitais, no seu conjunto, para se compensarem plenamente, precisariam dobrar a cobrança de IPTU e taxas ou receber 60% a mais de cota do ICMS.⁽³⁷⁾ Ao contrário do senso comum, algumas Capitais de médio porte e municípios de grande porte do interior teriam mais dificuldades para compensar a extinção do ISS que as Capitais de São Paulo e Rio de Janeiro.⁽³⁸⁾

(37) Há municípios em que é tão elevada a relação ISS/cota ICMS, que mesmo que fossem dobrados os repasses do imposto estadual não seria compensada a extinção do ISS - casos de Florianópolis e Rio Branco, dentre as Capitais, e Balneário de Camboriú, na amostra estudada.

(38) Embora São Paulo e Rio de Janeiro percam, no conjunto, cerca de US\$ 0,8 bilhão se fosse extinto o ISS, teoricamente conseguiriam compensar tal receita aumentando em 90% a cobrança de IPTU e taxas. Enquanto que nas cidades da amostra analisada neste trabalho cuja arrecadação anual do ISS supera US\$ 20 milhões (como Campinas e São Bernardo), o aumento necessário dos demais tributos seria de 130%; já naquelas que arrecadam entre US\$ 3 e 20 milhões, o

Destaca-se que o principal problema para equacionar as finanças das Capitais e grandes cidades refere-se à diferença significativa entre a proporção de ISS que geram dentro dos respectivos Estados e o índice de participação no ICMS estadual.⁽³⁹⁾

Todas as Capitais, sem qualquer exceção, pesam relativamente mais na geração de ISS do que no rateio do ICMS; em consequência, as Capitais respondem por 70% da arrecadação nacional de ISS, mas recebem apenas 36% do ICMS distribuído pelos Estados. Como se estima que a incorporação dos serviços à base de cálculo do ICMS não deve provocar maior elevação de sua receita, deduz-se que, para cada município, quanto maior a diferença entre a respectiva participação no ISS e no rateio do ICMS, mais difícil será a compensação financeira.

4. Considerações Finais

Há muito é conhecida e reapresentada nos debates de reforma tributária a proposta de extinção do imposto municipal que incide cumulativamente sobre os serviços e de inclusão destes na base de incidência do imposto estadual sobre circulação de mercadorias, que, desde a Constituição de 1988, já alcança os serviços de comunicações e transportes interestaduais e intermunicipais.

São evidentes as vantagens desta mudança tributária, sobretudo para o setor produtivo, uma vez que torna mais eficiente e equânime o sistema: harmonizaria e integraria a tributação indireta de mercadorias e serviços; eliminaria o efeito em cascata; permitiria desonerar investimentos e exportações; aumentaria a eficácia da cobrança, sem contar que o setor terciário é o mais dinâmico da economia e tende a ampliar seu tamanho relativo retomado o desenvolvimento nacional. Logo, concentra um potencial tributário a ser melhor explorado pelo sistema brasileiro.

incremento seria de 163%.

(39) A arrecadação do ISS das Capitais é superdimensionada no âmbito de cada Estado, não apenas em relação à participação no ICMS, como também relativamente à própria economia do setor. Salvo Macapá, em todas as Capitais a participação relativa no ISS arrecadado no Estado supera o peso relativo no faturamento das empresas de serviços recenseadas pelo IBGE, em 1985, no mesmo Estado variável, aliás, que constitui a base do imposto municipal. Este resultado também reforça a tese de que os municípios não-capitais, no seu conjunto, subutilizam sua base tributária.

A viabilização técnica e política desta proposição, porém, continua esbarrando no impacto negativo sobre as finanças municipais, sobretudo das Capitais e cidades de grande e médio porte, e no relativo desinteresse dos governos estaduais, dadas as dificuldades e custos operacionais para aplicar ICMS sobre os serviços em geral.

No exame da tributação indireta dos serviços, na situação atual e de acordo com propostas dos projetos de reforma, este artigo concentrou atenção nos aspectos relativos às finanças públicas - inclusive, que foram menos aprofundados em trabalhos anteriores sobre o tema. Não é demais ressaltar que a análise dos efeitos de mudanças no ISS sobre a divisão entre níveis de governo da receita tributária não deveria ser feita isoladamente, ou melhor, sem levar em conta o efeito líquido de todas as medidas adotadas numa eventual reforma tributária.

Antecipa-se que sendo fortemente concentrada espacialmente a arrecadação de ISS, será muito difícil compensar financeiramente, no todo ou em boa parte, as poucas prefeituras que cobram o imposto, mas o fazem de maneira expressiva. Não se pode ignorar que tais cidades concentram boa parcela da população brasileira e, como pólos regionais, respondem por considerável oferta de serviços públicos urbanos. Além disso, ficou demonstrado neste trabalho que municípios de todos os portes e todas as regiões promoveram um vigoroso aumento real da arrecadação do ISS, especialmente no início da década de noventa, sendo que a extinção do imposto representaria uma paradoxal "punição" para aqueles que forem muito mais eficientes que a União e em meio a grave crise fiscal e econômica.

Ainda há um amplo campo para estudos sobre a matéria, inclusive no tocante aos aspectos operacionais do tratamento tributário dos serviços. A literatura internacional indica que mesmo nos países europeus a aplicação de um IVA sobre serviços não é tarefa tão simples quanto estendê-lo a algumas mercadorias que porventura estivessem fora de sua incidência, como ocorreu na reforma tributária de 1988 em relação aos combustíveis, minerais e energia elétrica. Cabe aprofundar especialmente estudos para definição de regimes especiais, retirando lições da experiência internacional, mas ponderando, acima de tudo, as peculiaridades brasileiras.

A questão mais delicada e difícil de solucionar, no entanto, diz respeito à busca de alternativas, comprovadamente viáveis, para substituir o ISS

no financiamento dos governos municipais brasileiros, especialmente nas maiores cidades do país. Tal equacionamento remete às definições de outras medidas que integrem uma reforma tributária de maior envergadura. Porém, a questão não pode ser negligenciada sob pena de que uma medida boa para a técnica tributária debilite as finanças dos grandes municípios brasileiros e, conseqüentemente, aumente o caos e a miséria urbana.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Brazil: an agenda for tax reform*. Report n. 8147-BR, 3 vols., february 1990.
- CONRAD, Robert. The VAT and real state. In: GILLIS, M., SHOUP, C. & SICAT, G. (eds.), *Value added taxation in developing countries*. Washington: World Bank, 1990.
- GILLIS, Malcolm. The VAT and financial services. In: GILLIS, M., SHOUP, C. & SICAT, G. (eds.), *Value added taxation in developing countries*. Washington: World Bank, 1990.
- _____. *Matriz de insumo-produto: Brasil 1980*. Série Relatórios Metodológicos, v. 7. Rio de Janeiro: IBGE, 1990a.
- _____. *Censo Econômico de 1985-Brasil e Unidades da Federação*. Séries Serviços, Construção e Transportes. Rio de Janeiro: IBGE, 1990b.
- IBGE. *Pesquisa de Orçamento Familiares 1987/88*, v. 1. Rio de Janeiro: IBGE.
- KAY, John & DAVIS, Evans. The VAT and Services. In: GILLIS, Malcolm, SHOUP, Carl & SICAT, Gerardo (eds.), *Value added taxation in developing countries*. Oxford University Press, 1987.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Finanças do Brasil 1985-1988*, v. xxx. Brasília, 1991.
- STERN, N. Aspects of the general theory of tax reform. In: NEWBERY, D. & STERN, N., *The theory of taxation in developing countries*. Oxford University Press, 1987.
- VARSAÑO, Ricardo. *Tributação de mercadorias e serviços*. Texto para Discussão Interna n. 106. Rio de Janeiro: IPEA, março de 1967.
- _____. *Estudos para a reforma tributária - tributação de mercadorias e serviços*. TDI106, IPEA, Março de 1987.
- _____. *Tributos indiretos no Brasil*. 1989 (mimeo).

(Recebido em junho de 1994).