

O impacto no recolhimento do ISSQN das instituições financeiras decorrente da publicação das leis complementares 157/2016 E 175/2022

The impact on the collection of ISSQN from financial institutions resulting from the publication of complementary laws 157/2016 and 175/2022

Doi: 10.5281/zenodo.10806700

Marcelo Rabelo Henrique¹
Gabriel de Azevedo Leitão²
Antonio Saporito³
Sandro Braz Silva⁴

1

Resumo: A presente pesquisa, a fim de aprofundar o conhecimento geral sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, tem como objetivo analisar as mudanças recentes na legislação do tributo, advindo da publicação das Leis Complementares 157/2016 e 175/2020 e demonstrar os impactos para as Instituições Financeiras. Trata-se de um imposto de competência municipal, que tem como fato gerador a prestação de serviços descritos na LC 116/2003, e que é uma das principais fontes de arrecadação das Prefeituras. O tema foi escolhido pois as atualizações na lei trouxeram consideráveis impactos no processo de apuração do tributo para as Instituições Financeiras. As alterações publicadas pela LC 157/2016 acabaram por gerar dúvidas nos profissionais contábeis e contribuintes do ISSQN, abrindo discussões que levaram até a concessão de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5835, que suspendeu provisoriamente dispositivos da Lei. Concluiu-se a partir da simulação que as atualizações na lei do ISSQN elevariam os custos operacionais

¹ Doutorando em Controladoria pelo Mackenzie; Doutor em Administração de Negócios pela ESEADE; Mestre em Ciências Contábeis pela FECAP; MBA em Gestão pela FGV; Pós-Graduado em Avaliações Periciais pela FECAP; Graduação em Ciências Contábeis pela UniBrasil; Professor do Curso de Ciências Contábeis da Strong Business School (ESAGS) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). e-mail: marcelo@mrhenriqueconsult.com.br

² Graduado em Ciências Contábeis; Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. e-mail: gabriel.azevedo@unifesp.br

³ Doutor em Contabilidade e Controladoria pela FEA/USP; Mestre em Contabilidade e Controladoria pela FEA USP; Graduação em Administração pela USP; Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de São Paulo. e-mail: profantoniosaporito@gmail.com

⁴ Doutor em Administração de Empresas (2018) com foco em Finanças Corporativas, na Universidade Prebisteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Ciências Contábeis (2008); Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. E-mail: sandro.braz@unifesp.br

Recebido em: 19/04/2023

Aprovado em: 06/03/2024

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



e as despesas com Impostos das Instituições Financeiras. Em contrapartida, a mudança descentralizaria a arrecadação do ISS, redistribuindo a arrecadação para os municípios onde estão os tomadores dos serviços.

Palavras-chave: Lei Complementar 116/2003. Lei Complementar 157/2016. ISSQN. Instituições Financeiras.

Abstract: This research, in order to deepen general knowledge about the Tax on Services of Any Nature - ISSQN, aims to analyze the recent changes in tax legislation, resulting from the publication of Complementary Laws 157/2016 and 175/2020 and demonstrate the impacts for Financial Institutions. This is a municipal tax, which generates the provision of services described in LC 116/2003, and which is one of the main sources of revenue for City Halls. The topic was chosen because updates to the law brought considerable impacts on the tax calculation process for Financial Institutions. The changes published by LC 157/2016 ended up generating doubts among accounting professionals and ISSQN taxpayers, opening discussions that led to the granting of a precautionary measure in Direct Unconstitutionality Action nº 5835, which provisionally suspended provisions of the Law. It was concluded from the simulation that updates to the ISSQN law would increase operational costs and Tax expenses for Financial Institutions. On the other hand, the change would decentralize ISS collection, redistributing the collection to the municipalities where the service users are located.

Keywords: Complementary Law 116/2003. Complementary Law 157/2016. ISSQN. Financial Institution.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a intenção de apresentar a problemática da tributação do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza para Instituições Financeiras, imposto cobrado exclusivamente pelos municípios para tributar a prestação de serviços, qualquer seja a natureza dele. E demonstrar o impacto causado pela recente mudança na legislação, principalmente para os entes municipais e Instituições Financeiras.

Segundo Carvalho (2010), imposto é um tributo exigível independentemente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, podendo ser definido como um tributo que tem por hipótese de incidência fato alheio a qualquer atuação do Poder Público.

Por se tratar de uma das principais fontes de receitas dos municípios, o ISSQN tem sido expandido por todo o território nacional após a CF/88, que definiu no artigo 156º a necessidade de lei orgânica para cada município (BARRETO, 2009). No artigo citado está previsto a autoridade dos municípios na instituição dos tributos, chamada competência tributária. Isso faz com que todos os municípios possam instituir o ISSQN, desde que eles publiquem suas Leis, Normas ou Decretos alinhadas à Lei Complementar 116/2003, que dispõe sobre o Imposto

Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

A Lei Complementar 116/2003 é lei atual responsável por determinar as normas gerais de tributação em todo o território nacional e padronizar as atividades prestadas, não ficando a cargo dela definir as particularidades dos tributos cobrados pelos municípios.

Recentemente a Lei Complementar 116/2003 passou por alterações devido à debates sobre a determinação do local onde deveria ser recolhido o tributo para alguns serviços e para delimitar uma alíquota mínima para a cobrança do tributo nas prestações de serviço, entre outros pontos, mitigando possíveis conflitos fiscais entre os municípios do país. As alterações na lei vieram com a publicação da Lei Complementar 157/2016 em dezembro de 2016, que regulamentou pontos omissos da Lei Complementar 116/2003 e instituiu mudanças na cobrança do ISSQN, conforme evidenciado mais adiante nesta pesquisa. Um dos principais objetivos da nova lei são: ajustar a legislação referente ao tributo à atual realidade da sociedade, mitigar o risco de benefícios fiscais oferecidos pelos municípios e equalizar as arrecadações municipais, evitando o risco de uma guerra fiscal entre eles. (LUSTOZA; CASTRO; GOUVEA, 2017).

Para isso a Lei Complementar 157/2016 incluiu novos serviços na Lista anexa à Lei Complementar 116/2003, alterou a redação de outros serviços já existentes, determinou uma alíquota mínima de tributação e, como ponto principal e real objeto deste estudo, implementou novo processo de recolhimento do ISSQN para serviços relacionados às atividades de planos de saúde, administração de fundos quaisquer, consórcios, cartão de crédito ou débito, arrendamento mercantil de bens e agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (leasing), de franquia (franchising) e de faturização (factoring) (subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da Lista de Serviços anexa à Lei).

Mesmo na busca pela melhora do processo de tributação as alterações na LC 116/2003 acabaram potencializando os conflitos e discussões de competência em matéria tributária entre os Municípios da Federação. Isto ocorreu pois os conceitos “tomador do serviço” e “domicílio” utilizados para indicar o local da ocorrência do fato gerador do ISSQN acabaram por gerar dúvidas nos contribuintes com suas diversas interpretações.

Em abril de 2018, o ministro Alexandre de Moraes concedeu uma liminar por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5835 para suspender alguns itens da LC 157/2016. Esta ação teve como objetivo ver declarada a inconstitucionalidade na nova redação dos incisos XXIII, XXIV e XXV do art. 3º e nos §§ 3º e 4º incluídos no art. 6º da Lei Complementar 116/2003, fazendo com que os contribuintes voltassem a realizar a declaração e

apuração do imposto seguindo a LC 116/2003 e os dispositivos aprovados na instituição da LC 157/2016.

Em setembro de 2020 a Lei Complementar 116/2003 ainda passaria por mais algumas alterações com a publicação da LC 175, que buscou regulamentar a obrigação acessória dos itens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à LC 116/2003 além de trazer clareza às diferentes interpretações sobre o local de tributação e definiu objetivamente o que seria o “tomador do serviço” e “domicílio” e definir uma partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador,

Dessa forma, com o intuito de aprofundar os estudos nesse assunto, foi estabelecida a seguinte **questão de pesquisa**: quais foram os principais impactos causados pela publicação das Leis Complementares 157/2016 e 175/2020?

Já o **objetivo geral** consiste em analisar as alterações na LC 116/2003, advindas das LC 157/2016 e LC 175/2020, e demonstrar o impacto financeiro no processo contábil das Instituições Financeiras após as alterações produzirem efeitos de cumprimento obrigatório.

Os **objetivos específicos** são: a-) Analisar das principais mudanças na legislação que envolvem os serviços prestados pelas instituições Financeiras. b-) Simular a apuração e o recolhimento do ISSQN de forma simplificada em um cenário onde a LC 157/2016 está ativa, e demonstrar o impacto financeiro para as Instituições Financeiras. c-) A partir da simulação criada, demonstrar o impacto financeiro na arrecadação dos Municípios.

Justificativa esta pesquisa pela publicação das Leis é recente e que é necessário maiores esclarecimentos sobre o assunto, a divulgação desta pesquisa dentro da comunidade científica se faz relevante para aqueles que desejam aprofundar seus conhecimentos, na área tributária e contábil, relacionados ao ISSQN. O tema escolhido para realização deste estudo não possui muitos artigos publicados, porém devido à sua relevância e seu impacto no cenário nacional, este trabalho contribuirá para a área da Contabilidade como um todo.

Nos últimos anos as instituições financeiras tiveram notável crescimento econômico dentro do país, e com o aumento no preço das tarifas cobradas a crescente demanda pelos seus serviços. Além da dependência causada aos consumidores, as instituições aumentaram suas receitas por prestação de serviços e ampliam cada vez mais sua rede de clientes. Portanto o impacto gerado por esta mudança na legislação que rege o ISSQN carece de um estudo aprofundado indicando e demonstrando suas principais implicações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Receitas Públicas

Receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, e podem ser provenientes de receitas orçamentárias e extraorçamentárias. A Receita Orçamentária é a arrecadação de recursos financeiros previstos pela Lei Orçamentária Anual e que serão aplicados na execução das despesas públicas. Já as Receitas Extra Orçamentárias são ingressos financeiros com caráter devolutivo, não pertencentes ao Estado, e que não estavam previstos no orçamento, portanto são introduzidos nos cofres públicos apenas temporariamente (TEIXEIRA, 2013).

Andrade (2002) define Receita Pública como qualquer recolhimento aos cofres públicos em que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio ou quaisquer outros títulos, desde que seja advindo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença. Já Ferreira (2008) conceitua receita pública como sendo a entrada de receitas arrecadadas de tributos, do Tesouro Nacional e de outras fontes de recursos financeiros que passe a integrar o patrimônio do Estado, e que permita custear as despesas decorrentes da prestação de serviço público e investimentos patrimoniais. Ou seja, de maneira mais sintética, receita pública é o ingresso de recurso financeiro nos cofres do Estado para atendimento de suas obrigações.

Carvalho (2010) cita que: “As receitas extraorçamentárias são consideradas apenas entrada de recursos com caráter devolutivo, ou seja, a entrada desse tipo de receita não altera o patrimônio, não aumenta o saldo patrimonial”. E Baleeiro completa afirmando que a receita é considerada como pública somente quando integrar ao patrimônio público sem quaisquer reservas ou condições, como elemento novo e positivo.

Em 2000, foi instituído a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101, que acrescentou o conteúdo da Lei nº 4320/64 e trouxe para a Administração Pública um maior controle de seus gastos, estabelecendo normas para o uso correto da receita pública arrecadada.

A Lei nº 4320/64 é a responsável por dispor sobre normas gerais para elaboração e controle do orçamento e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nela está contida a discriminação de todas as receitas que constarão da Lei de Orçamento e regulamentados os ingressos de recursos de todos os entes federados, que serão classificados em Receitas Orçamentárias ou Extraorçamentárias.

2.2 O ISSQN

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza se trata de um imposto municipal cobrado na prestação de serviços realizada por empresas e profissionais autônomos, e somente os Municípios têm competência para instituí-lo, conforme Art. 156º da Constituição Federal de 1988. Então cabe aos municípios e ao Distrito Federal instituir e arrecadar, dentre outros tributos, o de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, também chamado de Imposto Sobre Serviços – ISS.

A primeira legislação que regulamentou o ISSQN foi o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), que logo sofreu alterações pela Constituição de 1967. O imposto foi regulamentado também pelo Decreto 406 de 1968 e pela Lei Complementar 56/1987, até finalmente chegar aos moldes atuais com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 116/2003. O ISSQN instituído pelo Decreto Lei 406/68 precisou passar por diversas alterações para acompanhar a mudança das relações jurídicas que ocorreram no decorrer dos anos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 156, §3º, que em relação ao ISSQN, cabe à lei complementar: fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; e regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Assim, conforme a legislação federal, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza tem como fato gerador a prestação de serviços descritos na lista de serviços em anexo à Lei Complementar nº 116/2003, e a incidência tributária ocorre no momento da prestação do serviço, mesmo que não haja o pagamento ou recebimento pelo serviço prestado. Ou seja, o fato gerador do ISSQN é a prestação do serviço, sendo assim se torna indispensável definir o que vem a ser serviço. Serviço está inserido na Constituição Federal de 1988 como sendo uma atividade humana prestada em favor de um terceiro, podendo até ser uma atividade econômica intangível como, por exemplo, transporte urbano, medicina ou advocacia.

2.3 ISSQN nas Instituições Financeiras

As Instituições Financeiras estabelecidas em território nacional também tiveram que se adequar às mudanças ocorridas durante os anos na legislação reguladora do ISSQN. O Decreto Lei nº 406/68 continha em sua lista de serviços os itens 15, 37 e 59 para serviços bancários. Com a publicação da Lei Complementar nº 56/87, os itens 95 e 96 passaram a definir os serviços bancários passíveis de tributação pelo ISSQN.

Quadro 1 – Itens de serviço bancário LC nº 56/87

ITEM DA LC 56/87	SERVIÇO
95	Cobranças e recebimentos por conta de terceiros, inclusive direitos autorais, protestos de títulos, sustação de protestos, devolução de títulos não pagos, manutenção de títulos vencidos, fornecimentos de posição de cobrança ou recebimento e outros serviços correlatos da cobrança ou recebimento (este item abrange também os serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central)
96	Cobranças e recebimentos por conta de terceiros, inclusive direitos autorais, protestos de títulos, sustação de protestos, devolução de títulos não pagos, manutenção de títulos vencidos, fornecimentos de posição de cobrança ou recebimento e outros serviços correlatos da cobrança ou recebimento (este item abrange também os serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central)

Fonte: Adaptado pelo autor com base na LC 56/87.

Com a publicação da Lei Complementar nº 116/03 houve um aumento significativo na quantidade de serviços bancários descritos na lista de serviços tributáveis anexa. O item 15 da nova lista de serviços cita alguns serviços que podem ser prestados pelas instituições financeiras, tais como, administração de fundos, abertura de contas, locação e manutenção de cofres, emissão de atestados, elaboração de ficha cadastral, entre outros serviços. Além do item 15, as instituições financeiras também podem auferir receita nos serviços descritos em alguns subitens dos itens 10, 17 e 26.

As instituições financeiras são prestadoras de serviços bastante complexas e possuem diversas prestações de serviços sujeitas à tributação. Não estão obrigadas a emissão de notas fiscais, documento obrigatório para a maioria dos prestadores de serviço, e possuem uma vasta subjetividade quanto ao entendimento de quais rubricas são tributáveis ou não para fins de apuração do ISS, dificultando a ação dos órgãos municipais caso queiram fiscalizar a Instituição. Porém em decorrência recente refinamento da lista de serviços anexa à lei em vigor e da crescente imposição de obrigações acessórias, as instituições financeiras estão enfrentando uma maior fiscalização no recolhimento das receitas de seus serviços, com o intuito de trazer uma maior arrecadação do ISSQN para os municípios.

Para auxiliar a fiscalização municipal na cobrança do tributo, o Banco Central – BACEN, em 29 de novembro de 1987, instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF através da Circular nº 1.273. A criação deste plano teve como

meta padronizar e unificar a escrituração contábil dos bancos, que devido aos diversos planos contábeis existentes na época dificultavam a ação fiscal nas instituições financeiras.

De acordo com a Circular nº 1.273 do BACEN, o Plano Contábil tem por objetivo uniformizar os registros contábeis dos atos e fatos administrativos praticados, racionalizar a utilização de contas, estabelecer regras, critérios e procedimentos necessários à obtenção e divulgação de dados, possibilitar o acompanhamento do sistema financeiro, bem como a análise, a avaliação do desempenho e o controle, de modo que as demonstrações financeiras elaboradas expressem, com fidedignidade e clareza, a real situação econômico-financeira da instituição e conglomerados financeiros.

2.4 Lei Complementar 116/2003

A Lei Complementar nº 116/03 foi sancionada em 31 de julho de 2003, trazendo com ela a regularização constitucional do Imposto Municipal Sobre Serviços, a lei dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Esta lei substituiu a LC nº 56/87 e trouxe alterações quase que total em relação ao Decreto Lei nº 406/68, incluindo serviços que antes não constavam na lista de serviços tributáveis pelo ISSQN. Esta norma regulamenta as hipóteses de incidência do tributo, determina a base de cálculo para cálculo do imposto, o sujeito ativo e passivo da relação tributária e prevê o local do pagamento do imposto, atribuindo aos municípios a responsabilidade da instituição de uma norma legal mais efetiva.

Os serviços que podem ser tributados pelo Imposto Sobre Serviços, são os previstos na lista anexa da Lei Complementar 116/2003, excluindo os serviços sujeitos ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Em seu Art. 1º a legislação define que “O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador” (BRASIL, 2003).

Como a Lei Complementar nº 116/03 é uma lei de âmbito federal, então os municípios têm a obrigação de criar ou adaptar suas legislações locais sobre ISSQN, aderindo às mudanças trazidas pela nova lei federal e gerando efeitos na arrecadação tributária municipal. A legislação vigente dispõe de 40 itens e 198 subitens, e para isso, durante o desenvolvimento da lei foram

analisados os principais serviços prestados por empresas e profissionais autônomos, capazes de garantir receita para os municípios.

Porém, com relação às exportações de serviços para o exterior do País, à prestação de serviços em relação de emprego, e sobre o valor intermediado no mercado de títulos e valores mobiliários, o valor dos depósitos bancários, o principal, juros e acréscimos moratórios relativos a operações de crédito realizadas por instituições financeiras não há a incidência de ISSQN, conforme artigo 2º da LC (BRASIL, 2003).

Antes da legislação vigente, havia diversas polêmicas em torno do ISSQN, e uma delas seria sobre o local em que o imposto era devido, se no município onde está situado o prestador de serviço ou no município onde ocorreu a prestação do serviço. O artigo 3º da lei complementar 116/2003 esclareceu o local de incidência do Imposto Sobre Serviços, expondo que o serviço se considera prestado, e o imposto devido, no local do estabelecimento prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido nos locais informados na lei (BRASIL, 2003). Considerando que em nenhuma das exceções se enquadravam serviços prestados pelas Instituições Financeiras, elas estavam obrigadas a repassar o tributo para o município onde estão sediadas.

A despeito do princípio da territorialidade, os conflitos entre os municípios foram se tornando cada vez mais frequentes, resultantes das divergências entre duas correntes doutrinárias: os que defendem que o ISSQN é devido no local do estabelecimento prestador e os que defendem que o ISSQN devido no local onde foi prestado o serviço. A Lei Complementar 116/03 não é clara quanto ao termo estabelecimento prestador, e o define presumindo a existência de uma matriz, onde a empresa prestadora possua uma estrutura física que promova parte do processo necessário para a conclusão do serviço.

Por conta da possibilidade de diferentes interpretações sobre onde deve ser o local do estabelecimento do prestador, alguns contribuintes podem sofrer com uma bitributação, ou seja, quando dois entes tributários (dois municípios distintos) realizam a cobrança do tributo ao mesmo contribuinte.

2.5 Lei Complementar 157/2016

Em 29 de dezembro de 2016 foi publicada a Lei Complementar nº 157, com o intuito de alterar alguns pontos previstos na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro

de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos municípios, e dá outras providências.” (BRASIL, 2016).

Um dos principais objetivos visados pela LC 157/2016 é ajustar a legislação referente ao ISSQN à atual realidade social e evitar a continuidade da guerra fiscal entre municípios. Para isso, a Confederação Nacional dos Municípios (CMN) sugeriu ao Congresso algumas alterações na LC 116/2003. Para fundamentar a sugestão, o órgão produziu um material sobre as implicações da tributação do ISSQN nos termos da Lei Complementar 116/2003, demonstrando as dificuldades financeiras que os municípios enfrentam por conta da concentração da receita do imposto. Assim, uma melhor distribuição do produto do ISSQN seria substancial para mitigar as dificuldades que os municípios enfrentam devido à baixa arrecadação.

Inicialmente destaca-se, dentre as alterações advindas da LC 157/2016, o Art. 8º, que fixou uma alíquota mínima de 2% para tributação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, com a finalidade de evitar uma possível guerra fiscal entre os municípios, que diminuía suas alíquotas do imposto para atrair novas empresas.

Segundo Quirius (2018), a Constituição Federal já determinava 2% de alíquota mínima para o ISSQN, porém alguns municípios concediam incentivos fiscais que reduziam a carga tributária, como, por exemplo, redução da base de cálculo, visando atrair mais investimentos ao seu território. Então mesmo mantendo a alíquota mínima estabelecida na Constituição, a alíquota efetiva do tributo acabava por ficar inferior a 2%. Com a nova legislação fica vedada a concessão de quaisquer benefícios que resultem em carga tributária inferior a este percentual, com algumas exceções.

Com a promulgação da Lei Complementar 157/2016 houve também uma atualização da lista de serviços, onde foram incluídos e mantidos serviços questionáveis à luz de jurisprudência ainda pendentes de definição no Supremo Tribunal Federal. A mudança da lista de serviços anexa à Lei 116/2016 se prestou em atualizar a gama de serviços contemplados nela devido às mudanças nas prestações de serviços do país desde 2003, inclusive taxando serviços que antes não existiam, como Uber e Serviços de Streaming. Sendo assim, a mudança na legislação promoveu um aumento significativo na arrecadação dos municípios.

A LC 157/2016 também propôs alterar os pontos da LC 116/03 que determinavam o local onde o imposto era devido para os serviços relacionados às atividades de planos de saúde, administração de fundos quaisquer, consórcios, cartão de crédito ou débito, arrendamento

mercantil de bens e agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (leasing), de franquia (franchising) e de faturização (factoring) (subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09), que passariam a ter o tributo recolhido no município onde está estabelecido o tomador do serviço e não mais no município de quem está prestando o serviço, impactando diretamente as Instituições Financeiras.

As modificações referentes ao local da tributação na legislação impactam de forma relevante os cofres públicos devido à magnitude dos serviços citados, que estariam deixando de distribuir valores significativos aos cofres municipais do Brasil, já que a maioria do produto da sua arrecadação acabava se concentrando nos poucos municípios em que os prestadores de serviço estabeleciam suas sedes.

Esta alteração na principal lei que rege a tributação do imposto municipal gerou uma série de discussões no campo jurídico, em especial por não contemplar em seu esboço uma definição do conceito de “tomador de serviços”, possibilitando uma insegurança jurídica devido às múltiplas interpretações do conceito, além da possibilidade de duplas tributações e até mesmo de fraudes tributárias.

As novas alterações passariam a ter efeitos em janeiro de 2018, porém em março do mesmo ano, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu uma medida cautelar pleiteada na ADI, suspendendo a eficácia do Art. 1º da LC 157/2016, na parte em que alterava o local de recolhimento do tributo para o domicílio do tomador, fazendo com que a regra do recolhimento no domicílio do estabelecimento prestador voltasse a ser imposta, frustrando a expectativa de aumento de arrecadação tributária advinda do ISSQN dos Municípios.

2.6 Veto da LC 157/2020

Mesmo com os pontos discutidos e a deficiência de clareza, a LC 157/2016 foi efetivamente publicada e passou a vigorar em julho de 2017, mas após discussões sobre a mudança da legislação, em novembro de 2017, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF e a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg, ajuizaram junto ao STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5835.

A referida ação tinha como objetivo declarar inconstitucional o artigo 1º da LC 157/2016, justamente o artigo que modificou o art. 3º, itens XXIII, XXIV e XXV, e os parágrafos 3º e 4º do art. 6º da Lei Complementar 116/2003 para determinar que o ISSQN passaria a ser devido no município do tomador do serviço para os serviços de planos de

medicina de grupo ou individual; de administração de fundos quaisquer e de carteira de cliente; de administração de consórcios; de administração de cartão de crédito ou débito e congêneres; de arrendamento mercantil. Com o pedido aberto, as alterações que começaram a produzir seus efeitos em janeiro de 2018, foram suspensas em março do mesmo ano, quando o Ministro Alexandre de Moraes optou por conceder o pedido pleiteado na ADI, suspendendo a aplicabilidade do art. 1º da LC 157/2016.

Na medida cautelar editada foi requerida ao menos a suspensão da aplicação do art. 1º da LC 157/2016 até que o Congresso Nacional editasse as normas necessárias para dar entendimento aos dispositivos impugnados. As Confederações reforçaram o argumento que a dificuldade nessa definição poderia acarretar conflitos entre os Municípios e informaram que a própria Confederação Nacional dos Municípios - CNM teria se manifestado, no sentido de que apresentaria uma emenda ao projeto de lei no Congresso Nacional para definir quem são os tomadores de serviços de administração de cartão de crédito, de administradoras de consórcios, de leasing, de planos de saúde e de fundo de investimento.

Além da dificuldade exposta sobre a definição de quem seria o tomador do serviço responsável pelo recolhimento do tributo, a referida Lei seguiu padrões distintos de obrigações acessórias dos já adotados pelos Municípios para estes tipos de serviços. Com as mudanças, as administradoras de cartão de crédito, de consórcios, de leasing, de planos de saúde e de fundo de investimento teriam que se cadastrar e prestar informações sobre suas operações em cada um dos municípios em que estiverem domiciliados seus clientes.

Considerando que o Brasil tem mais de 5.500 municípios, portanto, mais de 5.500 Códigos Tributários Municipais diferentes, com modelos de obrigações acessórias distintas, é possível prever a dimensão do esforço, custo financeiro e trabalho contábil que isso provocaria, devido as necessidades de adaptações em sistemas, dentre outros.

Por fim, após análise do pedido pleiteado, no dia 23 de março de 2018, o Ministro Alexandre de Moraes optou por conceder a liminar que suspendeu parte das mudanças auferidas pela Lei Complementar 157/2016. Ao deixar em aberto o conceito de “tomador de serviço”, o ministro entende que a lei daria a cada município o poder de definir como o termo deve ser interpretado, resultando em dificuldades na aplicação da mesma e ampliando conflitos de competência entre unidades federativas, se opondo ao princípio constitucional da segurança jurídica.

A decisão suspendeu também, por arrastamento, a eficácia de toda legislação local editada para complementar a lei nacional. Para Alexandre de Moraes há a necessidade de uma

nova disciplina normativa que aponte com clareza o conceito de “tomador de serviço” dos referidos serviços, sob pena de grave insegurança jurídica e eventual possibilidade de dupla tributação ou mesmo ausência de correta incidência tributária.

2.7 Lei Complementar 175/2020

A Lei Complementar nº 175 de 23 de setembro de 2020 foi instituída com o objetivo de sanar os pontos de dúvidas que causaram a suspensão da Lei Complementar nº 157. Ainda, a Lei dispõe sobre o novo padrão da obrigação acessória do ISSQN para os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116 e prevê uma regra de transição para a partilha do produto de arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços citados (BRASIL, 2020). Nesta nova atualização da Lei não foi contemplada a alteração para o serviço previsto no item 10.04. Desta forma, fica evidente que a legislação se limita a regulamentar novas regras de tributação apenas para os referidos serviços.

O Artigo 2º da Lei Complementar nº 175 destaca as declarações acessórias à lei, e institui a obrigação dos contribuintes em desenvolver um sistema eletrônico próprio seguindo um padrão unificado em todo o território nacional para apurar e declarar o ISSQN, sistema este que deverá seguir os leiautes e padrões definidos por um Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA). E caberá aos Municípios e ao Distrito Federal fornecer ao sistema eletrônico desenvolvido pelo contribuinte as informações referentes às suas alíquotas aplicáveis a cada tipo de serviço, suas leis vigentes referentes ao ISSQN e seus dados bancários para o recebimento do tributo (BRASIL, 2020).

O Artigo 5º da Lei Complementar 175/2020, em conjunto com o artigo 6º, reforça que os Municípios e o Distrito Federal não possuem o direito de exigir o cumprimento das obrigações acessórias relacionadas aos serviços referidos na lei de entes estabelecidos fora de seu território, apenas as notas fiscais relacionadas à prestação de serviços de plano de saúde emitidas pelos contribuintes ainda podem ser exigidas dependendo da legislação de cada Município. As atividades financeiras envolvidas na legislação, nos subitens 15.01 e 15.09, permanecem dispensadas de emitir nota fiscal (BRASIL, 2020).

O Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA) é regulamentado pelos Artigos 9º, 10º e 11º da Lei Complementar 175/2020, onde é instituído que cabe ao CGOA regular a aplicação do padrão nacional da obrigação acessória dos serviços referidos no Art. 1º,

devendo fornecer quaisquer informações aos usuários com o prazo de pelo menos 1 (um) ano antes de sua entrada em vigor. Para garantir igualdade de representatividade, o comitê, de acordo com a lei, é formado por um grupo de 10 membros que irão representar as cinco regiões do país, sendo 1 membro de Município capital ou do Distrito Federal por região e 1 representante de Município não capital por região, indicados respectivamente pela Frente Nacional de Prefeitos - FNP e pela Confederação Nacional de Municípios - CNM (BRASIL, 2020).

Em conjunto com o CGOA, foi instituído o Grupo Técnico do Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN - GTCGOA, que irá auxiliar o Comitê na tomada de decisões e definições das novas regras de cumprimento das obrigações acessórias relativas aos serviços referidos no art. 1º desta Lei Complementar. O Grupo Técnico conta com 2 membros indicados pelas entidades municipalistas que compõem o CGOA e 2 membros indicados pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) defendendo o interesse dos contribuintes, visto que a implementação de novos sistemas para cumprimento das novas obrigações acessórias elevará o custo financeiro e operacional dos contribuintes (BRASIL, 2020).

Um dos focos da Lei Complementar, talvez o principal, é esclarecer conceitos que foram objetos do veto aplicado pelo Ministro Alexandre de Moraes, então a nova redação se prestou em definir com detalhe e com muito cuidado o conceito de “tomador de serviço”, para que não houvesse dúvidas de quem seria o responsável pelo recolhimento do tributo.

O Artigo 14º da Lei Complementar 175/20 realizou alterações no Art. 3º da LC 116/03, onde são definidos os tipos de serviços que tem o imposto devido no local do estabelecimento prestador, começando pela inclusão de ressalvas para as exceções e especificações estabelecidas para os serviços 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09, e definindo o tomador do serviço para estes casos como o contratante do serviço (BRASIL, 2020).

Entende-se então que, para a Lei, o contratante é o tomador do serviço, e para os serviços relacionados ao artigo 1º, ela definiu que no caso dos serviços de planos de saúde ou de medicina e congêneres, referidos nos subitens 4.22 e 4.23 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar, o tomador do serviço é a pessoa física beneficiária vinculada à operadora por meio de convênio ou contrato de plano de saúde individual, familiar, coletivo empresarial ou coletivo por adesão. Nos casos em que houver dependentes vinculados ao titular do plano, será considerado apenas o domicílio do titular (BRASIL, 2020).

No caso dos serviços de administração de cartão de crédito ou débito e congêneres, referidos no subitem 15.01 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar, prestados diretamente aos portadores de cartões de crédito ou débito e congêneres, o tomador é o primeiro titular do cartão. O local do estabelecimento credenciado é considerado o domicílio do tomador dos demais serviços referidos no subitem 15.01 relativos às transferências realizadas por meio de cartão de crédito ou débito, ou a eles conexos, que sejam prestados ao tomador, direta ou indiretamente, por bandeiras, credenciadoras ou emissoras de cartões de crédito e débito (BRASIL, 2020).

No caso dos serviços de administração de carteira de valores mobiliários e dos serviços de administração e gestão de fundos e clubes de investimento, referidos no subitem 15.01 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar, o tomador é o cotista. Já no caso dos serviços de administração de consórcios, o tomador de serviço é o consorciado. E no caso dos serviços de arrendamento mercantil, o tomador do serviço é o arrendatário, pessoa física ou a unidade beneficiária da pessoa jurídica, domiciliado no País, e, no caso de arrendatário não domiciliado no País, o tomador é o beneficiário do serviço no País (BRASIL, 2020).

A nova redação da Lei também impõe que as credenciadoras e as emissoras de cartão de crédito e débito são responsáveis pelo imposto devido pelas bandeiras, em decorrência dos serviços prestados na forma do subitem 15.01 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar. Além disso, a Lei Complementar revogou o § 3º do inciso IV, Art. 6º, que dizia: “No caso dos serviços descritos nos subitens 10.04 e 15.09, o valor do imposto é devido ao Município declarado como domicílio tributário da pessoa jurídica ou física tomadora do serviço, conforme informação prestada por este.”, uma vez que o subitem 10.04 não era mais contemplado pela lei e o subitem 15.09 já tivera seu conceito de tomador do serviço bem definido § 12º da nova Lei (BRASIL, 2020).

Definido o conceito de “tomador de serviço” para os subitens objetos da Lei, a nova redação trouxe ainda uma regra de transição para a arrecadação do ISSQN, considerando que seria uma informação necessária para os Municípios afetados com a mudança, assim eles podem se planejar em relação a possível perda de arrecadação. O artigo 15º da Lei definiu que a regra de partilha estabelecida para o produto de arrecadação do ISSQN relativo aos serviços descritos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 irá vigorar durante o período da data da publicação da Lei e o último dia do exercício financeiro de 2022, de modo que parte do produto de arrecadação ainda abasteça os cofres públicos do município do estabelecimento do prestador por este tempo.

Pela regra de partilha instituída na Lei, fica estipulado no art. 15º que: com relação aos períodos de apuração ocorridos no exercício de 2021, 33,5% (trinta e três inteiros e cinco décimos por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, e 66,5% (sessenta e seis inteiros e cinco décimos por cento), ao Município do domicílio do tomador. Com relação aos períodos de apuração ocorridos no exercício de 2022, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, e 85% (oitenta e cinco por cento), ao Município do domicílio do tomador. E se tratando dos períodos de apuração ocorridos a partir do exercício de 2023, 100% (cem por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do domicílio do tomador (BRASIL, 2020).

No caso de falta de convênio entre os Municípios envolvidos na partilha ou entre os Municípios e algum membro do CGOA, o domicílio do tomador tem a obrigação de enviar o valor devido ao Município do prestador até o 5º dia útil, conforme §1º, sendo possível atribuir essa responsabilidade para as instituições financeiras arrecadoras, conforme afirma §2º (BRASIL, 2020).

2.8 Principais Alterações

Este tópico trata-se de sintetizar as principais mudanças consequentes da promulgação das Leis Complementares 157/2016 e 175/2020 para o cenário tributário nacional. São elas: a atualização da lista de serviços, o estabelecimento de alíquota mínima e proibição de benefícios fiscais, a alteração do local de incidência do imposto para os serviços de planos de assistência médica, hospitalar, odontológica e veterinária; administração de cartões de débito e crédito; administração de fundos e consórcios; e agenciamento, corretagem ou intermediação de operações de leasing e a definição de tomador do serviço para as atividades citadas.

Por fim, após destacadas as principais alterações na legislação do ISSQN, é possível analisar os impactos dessas mudanças para as Instituições Financeiras. Elas terão que cumprir com uma obrigação acessória num padrão único para todos os municípios, isso simplificaria o modo de recolhimento do imposto, porém os custos operacionais e financeiros para desenvolvimento de novos sistemas para cumprimento dessas obrigações serão elevados, além do aumento no valor do recolhimento visto a alíquota média nacional ser, na maioria dos casos, maior que a alíquota do município sede. Porém sob a visão da arrecadação pública, a nova publicação combate à desigualdade de arrecadação entre os municípios e acaba com a guerra fiscal entre eles, descentralizando recursos dos municípios de maior arrecadação, como as

capitais, para os municípios de menor poder de arrecadação, distribuindo da maneira correta o imposto pago pelo contribuinte.

3. METODOLOGIA

O objetivo do presente capítulo é descrever a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa. Para isso, serão descritos os métodos, os procedimentos e as técnicas utilizadas durante a pesquisa, sendo primordiais para o alcance dos resultados e para a compreensão do estudo, já que serão demonstradas todas as etapas percorridas durante o trabalho. (SILVEIRA, 2004)

Considerando que o objetivo principal deste trabalho é analisar as alterações na LC 116/2003, advindas das LC 157/2016 e LC 175/2020, e demonstrar os impactos no processo contábil e tributário das Instituições Financeiras após as alterações produzirem efeitos de cumprimento obrigatório, o estudo se baseou em uma pesquisa de caráter descritivo exploratório, com procedimento de pesquisa bibliográfica e com abordagem quantitativa.

Gil (2002 e 2008) afirmou que no tipo de pesquisa descritiva, o objetivo é identificar e expor as características de uma determinada população ou fenômeno e ainda determinar relações entre variáveis por meio da coleta de dados. Em 2010, Gil reafirmou que as pesquisas são classificadas como descritivas quando possuem a finalidade de descrever características de determinada população ou fenômeno ou de estabelecer relações entre variáveis

Para Gil (2002), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema, já que envolve um levantamento bibliográfico sobre o tema. Este estudo é considerado como exploratório pois existem poucos materiais, informações e artigos sobre o assunto, portanto houve a necessidade de uma análise aprofundada das legislações para realizar a revisão normativa do tema e uma revisão bibliográfica de artigos, livros e publicações, identificando os pontos pertinentes para o desenvolvimento da pesquisa.

Na coleta de dados são utilizados os procedimentos de pesquisa bibliográfica e de pesquisa documental, principalmente o objeto deste estudo, a LC 157/2016 e suas implicações. Quanto aos procedimentos, Gil (2010) afirma que a pesquisa bibliográfica tem como principal objetivo explicar um determinado problema a partir de referências teóricas encontradas em artigos, livros, dissertação, teses. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental.

O método utilizado para a realização da pesquisa foi apresentar e analisar as principais mudanças trazidas pela LC 157/2016 que impactam as Instituições Financeiras, e comparar com

a legislação anteriormente aplicada através da LC 116/2003. O trabalho desenvolveu-se por meio da análise das leis mencionadas, para identificação das principais modificações empreendidas no processo de atualização da norma, já que o tema é relativamente novo e carente de pesquisas que tratem sobre o assunto. Devido a suspensão da Lei não se teve na prática os resultados da aplicabilidade direta dela.

A pesquisa científica aborda diversas classificações de métodos, dependendo das características do estudo. Este tópico qualifica o tipo de abordagem e o tipo de observação adotado no presente estudo, quanto aos procedimentos e aos objetivos deste trabalho. Desta forma, no que concerne à abordagem da pesquisa, o presente estudo é considerado do tipo quantitativo, pois busca analisar o impacto do imposto recolhido pelas Instituição Financeiras com a mudança da legislação, assim como o impacto nos cofres públicos dos municípios através de uma simulação criada com valores de receita fictícios recebidos por uma Instituição Financeira.

Para uma pesquisa ser quantitativa, segundo Richardson (1999, p. 70) caracteriza-se, [...] pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas por meio de técnicas estatísticas, desde a mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão etc. Como nesta pesquisa serão utilizados cálculos matemáticos básicos para apuração do ISSQN e tratamentos estatísticos para comparação dos valores de recolhimento e arrecadação de ISSQN em dois cenários distintos, se classifica como uma pesquisa quantitativa.

Em função disso, com a finalidade de facilitar o entendimento, foi criado um Banco de Dados com valores aleatórios e clientes genéricos para realizar a simulação do processo de recolhimento do ISSQN de uma Instituição Financeira. Durante o desenvolvimento da pesquisa foram criados exemplos práticos do processo de recolhimento do tributo utilizando cada um dos cenários trazidos ao trabalho: recolhimento do ISSQN com base da LC 116 e recolhimento do ISSQN com base na LC 157. Para elucidar, foi criado um banco de dados de 191 clientes de uma Instituição Financeira, e para esses clientes foi atribuído um valor aleatório que será considerado como valor de receita arrecadado pela Instituição na comissão cobrada pela prestação de serviço de cartão de crédito.

Esse ramo de atuação da empresa foi escolhido pelo fato de ser uma das atividades que tiveram o local de incidência do ISSQN alterado, da sede da empresa para o local do tomador do serviço. Nos exemplos criados, procurou-se diversificar os domicílios dos seus respectivos clientes (tomadores dos serviços), a fim de haver diferenciação de alíquotas aplicadas, conforme

lei orgânica de cada município sede. Com essas situações exemplificativas, pode-se observar na prática o impacto no processo contábil e tributário nas Instituições Financeiras e nos cofres públicos.

4. ANÁLISE DA SIMULAÇÃO

Para acrescentar credibilidade ao trabalho e exemplificar em números o real impacto da mudança da legislação que rege o ISSQN foi realizada uma simulação na apuração do imposto de uma Instituição Financeira em dois cenários: seguindo a Lei Complementar 116/2003 e seguindo a Lei Complementar 157/2016.

Para realizar a simulação foi criada uma base de dados com valores de receita recebidos de comissões por uma Instituição Financeira na prestação de serviços com cartão de crédito, item 15.01 - *Administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e débitos congêneres* da Lista de Serviços anexa à Lei. Foi considerada a cidade de Osasco como cidade sede da Instituição Financeira para esta simulação pois ela possui a alíquota mínima para este tipo de serviço, 2%, facilitando a demonstração do impacto da mudança na legislação. Ainda, este estudo visa contribuir com a cidade onde está sediado o campus da Escola Paulista de Economia, Política e Negócios da Universidade Federal de São Paulo.

Além disso, a base de dados possui valores recebidos, considerados como Base de Cálculo, de 191 clientes diferentes, estabelecidos em 10 cidades distintas e recebidos dentro de um mesmo mês.

Segue abaixo quadro informativo contendo a relação de municípios escolhidos e suas respectivas alíquotas para o item 15.01:

Tabela 1 – Tabela de Alíquotas por Município

MUNICÍPIO	UF	ALÍQUOTA ITEM 15.01
AÇAILÂNDIA	MA	5%
ARAGUAINA	TO	5%
DIVINÓPOLIS	MG	5%
FEIRA DE SANTANA	BA	5%
FLORIANÓPOLIS	SC	5%
ITABAIANA	SE	5%
ITABORAÍ	RJ	5%
OSASCO	SP	2%
RIBEIRÃO PRETO	SP	5%
SINOP	MT	5%

Fonte: Autores seguindo os respectivos Códigos Tributários de cada município.

É possível analisar pela tabela que apenas o município da sede da Instituição Financeira possui uma alíquota de 2% para o item 15.01 da Lista de Serviços anexa à Lei, escolhido propositalmente como município do prestador de serviço para que fique evidente à mudança no processo de recolhimento do ISSQN da Instituição Financeira e a divergência no valor da arrecadação do Município.

Segue abaixo tabela com os valores de receita arrecadados pela Instituição sumarizados por município do tomador do serviço:

Tabela 2 – Tabela de Receitas Arrecadadas por Município Tomador

MUNICÍPIO	UF	RECEITA ARRECADADA
AÇAILÂNDIA	MA	R\$ 64.156,18
ARAGUAÍNA	TO	R\$ 26.010,38
DIVINÓPOLIS	MG	R\$ 42.674,67
FEIRA DE SANTANA	BA	R\$ 55.722,97
FLORIANÓPOLIS	SC	R\$ 35.914,91
ITABAIANA	SE	R\$ 49.873,14
ITABORAÍ	RJ	R\$ 28.698,96
OSASCO	SP	R\$ 29.812,53
RIBEIRÃO PRETO	SP	R\$ 32.931,42
SINOP	MT	R\$ 47.353,00
TOTAL		R\$ 413.148,17

Fonte: Autores.

4.1 Apuração do ISSQN pela LC 116/2003

Nesta parte do trabalho será simulado o processo de apuração e recolhimento do ISSQN considerando a Lei Complementar nº 116/2003 como a vigente. Sendo assim, neste cenário será calculado o valor do tributo considerando como Base de Cálculo o valor integral das receitas arrecadadas pela Instituição Financeira na comissão cobrada pela prestação de serviços de cartão de crédito.

Tabela 3 – Apuração do ISSQN pela LC 116/03

BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ISSQN
R\$ 413.148,17	2%	R\$ 8.262,94

Fonte: Autores.

Considerando a tabela apresentada acima e o cenário de recolhimento do ISSQN pela LC 116, a Instituição Financeira calculou o tributo adotando a alíquota de 2% cobrada pela Município de Osasco para o serviço prestado, gerando um valor de ISSQN a recolher de R\$ 8.262,96 e uma arrecadação nos cofres públicos do município no mesmo valor.

4.2 Apuração do ISSQN pela LC 157/2016

Caso a Lei 157/2016 estivesse vigente, a apuração do tributo seria feita de maneira diferente, seguindo as novas regras expostas pela Lei. Dentre as regras exposta, a principal para este caso é o local onde o tributo deve ser recolhido. Conforme demonstrado anteriormente neste estudo, a LC 157 define que para este tipo de serviço o imposto deve ser recolhido no domicílio do tomador, e define tomador de serviço, para este caso, como sendo o 1º titular do cartão. Sendo assim, a Instituição Financeira deverá segregar a apuração do tributo por município, sumarizando os valores recebidos de todos os clientes num mesmo município.

Considerando nosso banco de dados com 191 clientes distintos e sumarizando o valor de receita arrecadada pela Instituição Financeira por município temos os seguintes valores de Base de Cálculo de tributação e de ISSQN a recolher:

Tabela 4 – Apuração do ISSQN pela LC 157/16

MUNICÍPIO	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ISSQN
AÇAILANDIA	R\$ 64.156,18	5%	R\$ 3.207,77
ARAGUAINA	R\$ 26.010,38	5%	R\$ 1.300,53
DIVINOPOLIS	R\$ 42.674,67	5%	R\$ 2.133,72
FEIRA DE SANTANA	R\$ 55.722,97	5%	R\$ 2.786,15
FLORIANOPOLIS	R\$ 35.914,91	5%	R\$ 1.795,75
ITABAIANA	R\$ 49.873,14	5%	R\$ 2.493,64
ITABORAÍ	R\$ 28.698,96	5%	R\$ 1.434,96
OSASCO	R\$ 29.812,53	2%	R\$ 596,25
RIBEIRAO PRETO	R\$ 32.931,42	5%	R\$ 1.646,57
SINOP	R\$ 47.353,00	5%	R\$ 2.367,64
TOTAL	R\$ 413.148,17		R\$ 19.762,98

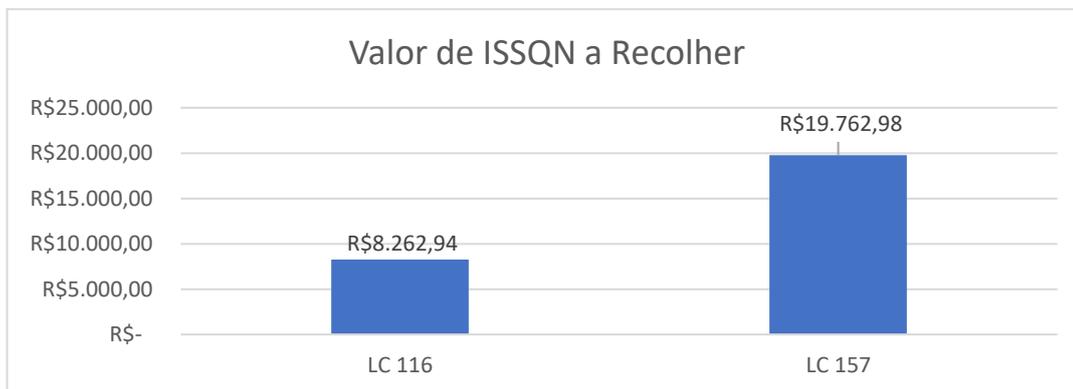
Fonte: Autores.

Nota-se pela tabela apresentada acima que, no cenário de recolhimento do ISSQN pela LC 157, a Instituição Financeira deveria calcular o imposto para cada município separadamente, utilizando a alíquota definida pela Prefeitura para o serviço prestado. Para este cenário então, a Instituição Financeira pagará de imposto um valor de R\$ 19.762,98.

4.3 Principais Impactos

Analisando os cenários apresentados acima é possível avaliar os impactos da mudança na legislação e obter uma noção quantitativa real desta alteração, em concordância com os objetivos deste trabalho. A principal alteração, e que mais se destaca é o valor que a Instituição Financeira irá pagar aos cofres públicos.

Gráfico 1 – Valores de ISSQN a Recolher pela Instituição Financeira

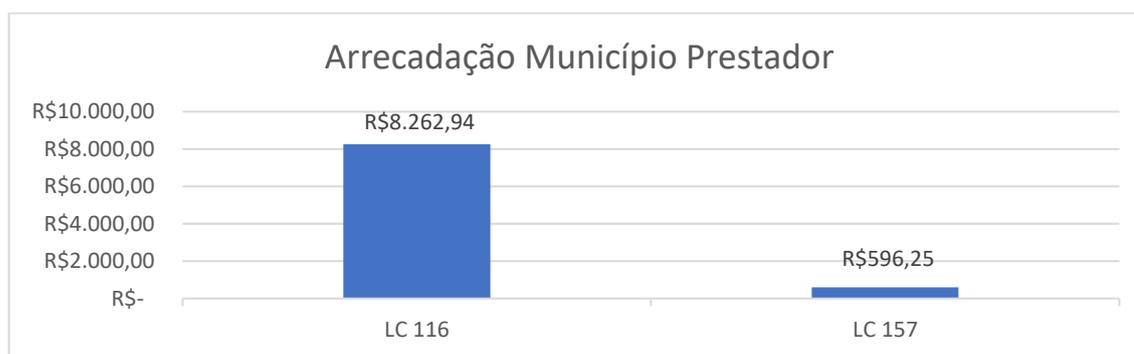


Fonte: Autores.

Pela Lei 116, a Instituição Financeira pagaria de imposto um valor de R\$ 8.262,96, já apurando o tributo se baseando na Lei Complementar 157, a Instituição pagaria aos cofres públicos um montante de R\$ 19.762,98. Neste exemplo apresentado a Instituição Financeira estaria pagando um valor de R\$ 11.500,04 a mais se apurasse o ISSQN pela LC 157, um valor 139% maior comparado ao ISSQN recolhido pela LC 116.

Ainda, outro grande impacto a ser considerado é o valor de arrecadação dos municípios por conta desta prestação de serviço, podendo ser analisados de duas maneiras divergentes: o aumento da arrecadação para aqueles que antes não receberiam recursos e a diminuição brusca de arrecadação para o município onde está localizado o prestador de serviços.

Gráfico 2 – Valores de ISSQN recebidos pelo Município do Prestador



Fonte: Autores

Portanto para os municípios onde a Instituição não está sediada, houve um aumento significativo na arrecadação, já que antes, no cenário da LC 116, não recebiam nenhum recurso decorrente deste tipo de prestação de serviço. Já para o município onde está estabelecido o prestador de serviço, nota-se uma queda brusca no valor arrecadado quando apurado o imposto pela LC 157. Para este exemplo, o município do prestador receberia R\$ 8.262,94, mas com a alteração da Lei passaria a receber um montante de apenas R\$ 596,25, consolidando uma

diminuição de arrecadação de R\$ 7.666,69 nos cofres da cidade de Osasco, 93% a menos quando comparada à tributação pela LC 116.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo foi elaborado com a proposta de analisar a mudança na lei que rege a tributação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, a Lei Complementar 116/2003, advinda das publicações das Leis Complementares 157/2016 e 175/2020, com o objetivo de demonstrar o impacto financeiro no processo contábil das Instituições Financeiras. Para isso, foi realizada uma simulação simplificada do processo de apuração do ISSQN de uma Instituição Financeira fictícia com o objetivo de auxiliar o entendimento sobre o impacto financeiro causado pela mudança da lei, caso entre em vigor.

Para auxiliar no alcance do objetivo geral determinado na pesquisa, foram elencados objetivos específicos para auxiliar o entendimento da proposta. O primeiro deles foi analisar das principais mudanças na legislação que envolvem os serviços prestados pelas instituições Financeiras, e ele foi atendido através do referencial teórico apresentado, onde foram relatados os aspectos legais das Leis e suas principais mudanças.

O segundo objetivo específico buscou demonstrar, a partir da simulação criada, a apuração simplificada e o recolhimento do ISSQN em um cenário onde a LC 157/2016 está ativa, e o impacto financeiro gerado para as Instituições Financeiras. E o terceiro objetivo específico foi, a partir da mesma simulação, apresentar demonstrar o impacto financeiro para os Municípios. Ambos os objetivos foram alcançados através da simulação apresentada no Capítulo 4 – Análise, onde foram detalhados os impactos para as Instituições Financeiras e para os cofres públicos dos Municípios.

Após a revisão de todos os resultados alcançados na análise da simulação foi possível responder à pergunta norteadora da pesquisa: quais foram os principais impactos causados pela publicação das Leis Complementares 157/2016 e 175/2020?

Primeiramente, com base nos assuntos levantados nesta pesquisa, podemos citar a atualização da lista de serviços anexa à Lei Complementar 116/2003, que acompanhou a evolução do mercado e da tecnologia e incluiu novos serviços passíveis de tributação, aumentando a gama de serviços que auferem receitas aos cofres públicos.

Outro ponto observado, talvez o principal, é com relação ao aspecto espacial na cobrança do tributo pelos municípios. A nova legislação modifica o local de incidência do imposto e passa a cobrar no local onde o serviço é efetivamente prestado, e não mais no município onde o prestador está estabelecido. Segundo a redação da LC 157/2016 o ISS será

devido no município do tomador do serviço no caso da prestação de serviços que envolva as atividades de planos de medicina em grupo ou individual, de administração de fundos e carteira de clientes, de administração de consórcios, de administração de cartão de crédito ou débito e de arrendamento mercantil (leasing).

A mudança exigia que houvesse uma clara definição acerca do conceito de “tomador de serviços”, a fim de evitar eventual dupla tributação ou insegurança jurídica, entretanto a LC 157 foi omissa na questão da definição deste conceito, gerando conflito de interpretações entre os elementos envolvidos no processo da tributação.

Decorrente do crescimento do debate sobre a falta de clareza nos novos conceitos impostos pela lei publicada e discussões sobre o tema, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, concedeu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5835, suspendendo os dispositivos de lei complementar Federal relativos ao local de incidência do ISS.

Para demonstrar o impacto financeiro causado pela Lei Complementar 157/2016 foram feitas as simulações no processo de recolhimento do ISS de uma Instituição Financeira em dois cenários, um cenário seguindo a Lei Complementar 116 sem alterações e outro cenário em que a Lei Complementar 157 estivesse ativa.

Destas simulações foi possível extrair a informação do real impacto financeiro trazido pela mudança na lei. Com a lei suspensa, a Instituição Financeira deve recolher o tributo integralmente para o município onde ela está sediada.

Já analisando o cenário em que a Lei Complementar 157 estivesse ativa, foi possível notar na simulação um aumento no valor de ISSQN a recolher para a Instituição Financeira de 139% e uma redução na receita arrecadada pelo município do prestador do serviço de 93%. Apesar disso, outros municípios que não recebiam nenhuma receita sobre essa prestação de serviços passaram a receber sua parcela da tributação.

Seria este, portanto, um meio de corrigir a distorção decorrente da concentração desproporcional da arrecadação desse imposto exclusivamente pelo Município do estabelecimento prestador, custeado com recursos que oneram consumidores espalhados em todo o país.

Portanto, é possível concluir que a publicação da Lei Complementar possui pontos positivos e negativos. Como ponto negativo podemos destacar, a suspensão de dispositivos da LC 157/2016, através da ADI 5.835, o que causa uma situação de insegurança jurídica para os

contribuintes, pois para alguns serviços, pode haver interpretações diferenciadas sobre os conceitos “tomador do serviço” e “domicílio do tomador”.

Além disso, as Instituições Financeiras terão grandes dificuldades com o cumprimento das obrigações acessórias, já que elas terão de se relacionar com todos os fiscos municipais onde existem tomadores de seus serviços e se adaptar às novas regras impostas pela LC 175/2020, o que carece de grande estrutura operacional e custos elevados no desenvolvimento dos novos cumprimentos legais.

Porém como ponto positivo, é possível que, com a correta definição dos conceitos de “tomador do serviço” e “domicílio do tomador”, as novas regras de tributação se tornariam um bom meio de corrigir a centralização da arrecadação no município do prestador, conforme cenário atual de apuração do ISSQN.

Baião (2013) e Massardi e Abrantes (2015) ressaltam que a centralização e a redistribuição de parte dos tributos são necessárias para atenuar as desigualdades dos governos subnacionais. Para Schroeder e Smoke (2003), as desigualdades de arrecadação entre as unidades federadas fortalecem a importância da centralização das receitas e sua transferência na busca do equilíbrio fiscal e na correção das principais deficiências administrativas.

As principais limitações encontradas no estudo se deram pela falta de trabalhos acadêmicos e artigos sobre o tema, principalmente por ser um assunto extremamente recente, impedindo a inclusão de mais referências e citações no trabalho. A pesquisa também se limita a analisar apenas o impacto econômico trazido pela mudança na lei, não considerando neste estudo o impacto operacional gerado pela mudança no cumprimento da obrigação acessória, devida a grande complexidade do tema e para tornar a pesquisa mais específica.

Por fim, por ser um tema ainda muito recente no âmbito da contabilidade e pouco estudado no meio acadêmico, sugere-se para pesquisas futuras, a realização de trabalhos com um maior volume de dados e, se possível, dados reais, a fim de se aproximar ainda mais do real impacto causado pela mudança na LC 116/2003. Também podem ser realizados estudos específicos em outras mudanças trazidas pela alteração na LC, como o impacto para as atividades de plano de saúde. Além disso, sugere-se também, que sejam feitos estudos que demonstrem no detalhe o impacto operacional e o custo gerado para Instituições Financeiras com a mudança no cumprimento da obrigação acessória.

- ALVES, Antonio Claudio. **Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e a tributação das Instituições Financeiras**. Actio Revista de Estudos Jurídicos – Nº 30, junho 2020
- BAIÃO, Alexandre L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (mestrado) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.**, ob. cit. p. 116.
- BARONI, Alexandre de Castro; BIFANO, Elidie Palma. **Aspecto espacial da incidência do ISSQN sobre serviços prestados por administradoras de cartão de crédito, débito e congêneres, a partir da Lei Complementar nº 157/2016** FGV Direito SP Research Paper Series n. TL007
- BARRETO, Aires Fernandino. **ISSQN na Constituição e na Lei**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CONCEIÇÃO, Milena Barbosa da. **Percepções dos profissionais liberais que atuam na área contábil, diante do regime de tributação do ISSQN conforme a Lei Complementar 157/2016 no Município de Cruz das Almas – BA**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, da Faculdade Maria Milza, Governador Mangabeira – BA, 2018.
- FERNANDES, Ariana Teixeira. **Arrecadação do ISSQN nas instituições financeiras: estudo no município de Fortaleza**. 2013. 70 f. TCC (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza - CE, 2013.
- GIL, A. Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de empresas. São Paulo, 2002
- LIMA, Jucier Pereira de. **O imposto sobre serviços e a problemática do seu aspecto espacial: Um estudo à luz da LC 157/2016**. Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Santa Rita – PB, 2019.
- LUSTOZA, Helton Kramer; CASTRO, Eduardo M. L. Rodrigues de; GOUVEA, Marcus de Freitas. **Material complementar de atualização do livro Tributos em Espécie**. 4. ed. São Paulo: JusPODVIM, 2017. Disponível em: <<http://heltonkramer.com/wp-content/uploads/2017/04/atualiza%C3%A7%C3%A3o-do-livro-Tributos-em-Esp%C3%A9cie-2017.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MASSARDI, Wellington O.; ABRANTES, Luiz A. **Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais.** Rege: Revista de Gestão, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 295-313, out. 2015. Acesso em: 8 ago. 2022.

MENDES, Wesley de Almeida et al. **A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano.** Revista de Administração Pública [online]. 2018, v. 52, n. 5 [Acessado 17 Outubro 2022] , pp. 918-934. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220170004>>. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170004>.

MORAES, Alexandre de. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.835** <<https://www.conjur.com.br/dl/stf-suspende-novas-regras-incidencia.pdf>> Acesso em: 01 de mai. 2022.

MORAIS, Paulo Vitor Bezerra. **Análise da guerra fiscal praticada entre os municípios a luz da Lei Complementar 157/2016 referente ao ISSQN.** Revista Especialize On-line IPOG - Goiânia - Ano 10, Edição nº 17 Vol. 01 julho/2019

NETO, Sebastiao Rolon. **Derrubada dos vetos na Lei Complementar 157/2016 – Lei do ISSQN – primeiras impressões.** Revista de Administração Municipal – RAM, Rio de Janeiro, v. 34, 291, pág. 27-33, ago., 2017.

PASSARIN, Leonardo Menezes. **LC 175/2020 - Lei que muda cobrança do ISS é sancionada.** Estratégia Concursos, 2020. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lc-175/>> Acesso em: 22 de Mai. 2022.

PASSOS, Lorena Borges. **Autonomia Municipal e o local de recolhimento do ISS: Uma análise do serviço de administração de cartões.** Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador – BA, 2018.

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

SARAIVA, Leonardo. **Suspensão parcial da Lei Complementar nº 157/2016: um equivocado juízo político econômico pelo STF.** JUS, 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65053/suspensao-parcial-da-lei-complementar-n-157-2016-um-equivocado-juizo-politico-economico-pelo-stf>> Acesso: em 26 de Mai. 2022 .

SCHROEDER, Larry; SMOKE, Paul. **Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues.** In: SMOKE, Paul; KIM, Yun Hwan. Intergovernmental transfers in Asia: current practice and challenges for the future. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SILVA, Kenderson Rodrigues. **As mudanças no processo contábil e tributário decorrentes das alterações na Lei Complementar 116/2003 promovidas pela Lei Complementar 157/2016.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2018.

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

TAVARES, Eduardo Sobral. **Considerações sobre o aspecto espacial do ISSQN e análise de constitucionalidade da Lei Complementar nº 157/2016.** Revista Direito Tributário Atual, nº 41 ano 37 p. 176-200. São Paulo: IBDT, 1º semestre 2019.

Consultor Jurídico. **Alexandre de Moraes suspende mudanças no local de cobrança de ISS.** Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-24/alexandre-moraes-suspende-mudancas-cobranca-iss>> Acesso em: 20 jun. 2022.

Freitas Leite. **Lei Complementar nº 175/2020: recolhimento do ISSQN ao Município do tomador – definição de tomador e outros aspectos.** Freitas Leite, 2020. Disponível em: <<https://www.freitasleite.com.br/lei-complementar-n-175-2020-recolhimento-do-issqn-ao-municipio-do-tomador-definicao-de-tomador-e-outros-aspectos/>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp157.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

RASIL. **Lei Complementar nº 175, de 23 de setembro de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp175.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, Código Tributário Nacional, de 25 de outubro de 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.