

## CONSEQÜÊNCIAS DA GUERRA FISCAL ENTRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO NA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS)

Amanda Scandiuzzi Vidmontas

Humberto Reynaldo Neto

Vivian Lirancos Sanchez

Professor orientador: Alberto Luiz Zucchi

### RESUMO

O presente trabalho procura analisar, os efeitos ocasionados pelo conflito tributário conhecido como “guerra fiscal” entre municípios da Região Metropolitana de São Paulo, ocasionado pela diminuição de alíquotas do Imposto Sobre Serviços e Operações de Qualquer Natureza (ISS) por parte de alguns desses municípios. Este trabalho considera os municípios como órgãos arrecadadores, e as empresas prestadoras de serviço como contribuintes do ISS, o qual é calculado por meio da aplicação de alíquotas sobre o valor dos serviços prestados. Essas alíquotas são definidas pelos próprios municípios. Este estudo analisa se o incentivo fiscal por meio da redução da alíquota do ISS oferecido pelos municípios da região metropolitana de São Paulo interfere expressivamente na arrecadação da capital paulista, já que esta cidade seria a mais afetada pela guerra fiscal, pois as empresas estariam se transferindo da cidade de São Paulo para outros municípios vizinhos com a finalidade exclusiva de diminuir a carga tributária. Pela análise de dados, é possível observar que não é o que acontece de fato, pelo menos de forma significativa, uma vez que, no período analisado, não houve redução na arrecadação do ISS em São Paulo, o qual permaneceu com altos índices de arrecadação em relação aos demais municípios.

**Palavras-chave:** Política fiscal; Tributos; Imposto sobre Serviços; Guerra fiscal.

### ABSTRACT

The present paper has the purpose to analyse the effects caused by the tax conflict, known as "guerra fiscal" (tax war), among the different municipalities in the São Paulo metropolitan area, due to the ISS (tax tributes on services) tax rates reductions of a part of this counties. Our paper considers the different municipalities as tax collection entities, and the service companies as liable tax payers of the ISS tax. This tax is calculated applying different tax rates on the total revenues of the service companies. The ISS tax rates are defined independently by each county. Our study analyses how tax benefits, via ISS tax rate reduction, of neighbor counties interfere with the city of São Paulo tax revenues, since this city is allegedly the most affected by the tax war. The reason is the assumption that many enterprises have transferred their business to near by cities with lower ISS. Our paper analysis concludes that the São Paulo city assumption is not conclusive fact, since that in the analysed period there was no significant reduction in the ISS tax collection amount. The city of São Paulo continues to have the highest rate of ISS collection compared to other nearby municipalities.

**Keywords :** Tax policies; Taxes; Service revenue tax; Tax war.

## INTRODUÇÃO

Existe atualmente uma grande tendência de concessão de incentivos fiscais no campo do Imposto Sobre Serviços e Operações de Qualquer Natureza (ISS). Esses incentivos ocorrem principalmente em municípios vizinhos às capitais estaduais, tendo em vista que, muitas vezes, não possuem a estrutura necessária nem vantagens competitivas que permitam atrair investimentos privados para sua área geográfica. Essa tendência resulta em uma competição entre os municípios, que buscam superar-se em vantagens oferecidas. Essa competição é denominada guerra fiscal.

O principal ponto em discussão na guerra fiscal entre os municípios tem sido o ISS, estabelecido na Constituição Federal, art. 156, inc. III. A importância do ISS para as finanças das capitais e de grandes cidades pode ser percebida pela representatividade desse imposto na arrecadação total do município, que em muitos casos chega a ser sua principal fonte de receita.

Em vista do exposto, é possível questionar se a existência desses incentivos em cidades próximas a São Paulo interfere na arrecadação do ISS da capital de forma significativa. Assim, o objetivo deste trabalho é estudar a influência das alíquotas reduzidas, praticadas por municípios próximos, no volume de ISS arrecadado por São Paulo.

O tema proposto é de grande relevância, uma vez que a definição da alíquota do ISS é um importante instrumento de gestão pública. Apesar do amplo debate travado por grandes tributaristas e especialistas da área fiscal, não se chegou a um consenso de até que ponto a guerra fiscal é benéfica ou maléfica para os municípios e até mesmo para o Estado.

## REFERENCIAL TEÓRICO

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é de competência municipal e tem como fato gerador a prestação de serviço, seja por uma empresa, seja por um profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. É calculado com base no preço do serviço.

A definição está na Constituição Federal (MARTINI; MIRANDA, 2001):

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§3º. Em relação ao imposto previsto no inciso III, cabe à lei complementar:

I – fixar as suas alíquotas máximas;

II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior

Alguns serviços estão excluídos do campo de incidência do ISS. Por exemplo, no art. 155 da CF, inciso II, está prevista a incidência exclusiva de ICMS sobre operações relativas à prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Conforme o art. 150, inc. VI, item a, da Constituição Federal, também os serviços públicos estão excluídos da incidência desse imposto.

A definição em lei complementar não poderá ampliar nem restringir o campo de incidência desse imposto, sob pena de ferir a autonomia municipal ou de ferir um direito fundamental do indivíduo.

Franco (2002) declara que os municípios, privativamente, legislam sobre o ISS, cada qual dentro do respectivo território, de acordo com as normas constantes da legislação. No caso do Distrito Federal, ao qual está vedada sua divisão em municípios, este tem competência para legislar e instituir o ISS em seu espaço territorial.

Como principais características desse imposto, destaca-se sua natureza fiscal, ou seja, o fato de possuir fim arrecadatório, de não ser restituível e de ser um imposto indireto (embutido no preço final do serviço, em que o consumidor assume o ônus), do tipo permanente, principal e periódico.

O ISS impacta a vida das organizações, pois é notório que, dentre os diversos fatores que oneram a vida de uma empresa está a tributação, fonte de permanente atenção e preocupação por parte dos empresários, administradores, sócios e acionistas de qualquer sociedade com fins econômicos.

A carga tributária no Brasil é conhecidamente elevada, além do que o sistema de impostos é complexo, trazendo um custo enorme às empresas e, ainda, causando a constante insegurança de se estar ou não cumprindo com todas as obrigações exigidas pelo fisco.

Hoje em dia, a competição entre os mercados faz com que as empresas, cada vez mais, tentem reduzir seus custos e despesas para que possam ser mais competitivas. Nessa competição, as empresas tentam desenvolver meios e modos para a redução dos custos de seus produtos e serviços para que consigam permanecer no segmento econômico em que atuam.

O planejamento tributário é atualmente fator essencial dentro da estratégia empresarial de competitividade. A redução de despesas tributárias pode ser alcançada a partir da perfeita gestão fiscal. Dado o peso dos tributos sobre suas atividades diárias, esse planejamento pode acarretar excelentes reflexos na situação financeira e patrimonial da empresa. Assim, fazer um correto planejamento tributário empresarial é uma necessidade de sobrevivência no mercado. O custo tributário, ou seja, a incidência de tributos sobre as atividades da empresa, é o principal item na composição do preço final de qualquer produto ou serviço.

O planejamento corresponde ao detalhamento das alternativas selecionadas dentro de determinada perspectiva temporal considerada pela empresa como médio e longo prazos (um ano, por exemplo) quantificando-se analiticamente recursos, volumes, preços, prazos, investimentos e demais variáveis planejadas, afirma Borges (2001)

Sampaio (2002) afirma que, para alguns, o planejamento tributário é uma atividade lícita que busca identificar, com a indispensável antecedência, a alternativa legal menos onerosa para alcançar determinado objetivo negocial ou patrimonial. Outros afirmam que é adoção, pelo contribuinte, de providências lícitas voltadas à reorganização de sua vida que

impliquem a não-ocorrência de fato gerador de imposto ou sua configuração em dimensão inferior à que existiria caso não tivessem sido adotadas tais providências.

A natureza ou essência do planejamento tributário consiste em organizar os empreendimentos econômico-mercantis da empresa mediante o emprego de estruturas e formas jurídicas capazes de bloquear a concretização da hipótese de incidência tributária, ou então de fazer com que sua materialidade ocorra na medida ou no tempo que lhe sejam mais propícios.

Para Domingues (2003), o planejamento tributário consiste em um conjunto de medidas contínuas que visam a economia de tributos, de forma legal, levando-se em conta as possíveis mudanças rápidas e eficazes, na hipótese do fisco alterar as regras fiscais.

Na realização de um sistema de planejamento tributário eficaz, é imprescindível que se levem em conta todos os tributos incidentes na operação empresarial. Assim, após a análise individual do tributo, é necessário confrontar a redução do ônus fiscal individual com os reflexos nos outros tributos, afirma Amaral (2003).

Segundo o mesmo autor, o estudo e análise das alternativas de redução do custo tributário passam pelo convencimento de todas as pessoas que tenham ligação direta ou indireta com o funcionamento da empresa. Implementar um sistema de diminuição da carga tributária é muito mais complexo do que possa parecer.

Queiroz (2002) observa que, de um lado, encontra-se o direito à liberdade de autogestão, à livre iniciativa, o respeito ao patrimônio dos particulares e à economia de impostos, caracterizados como direitos sagrados dos contribuintes, e do outro, a necessidade de o Estado arrecadar e o dever-poder do Fisco de buscar atingir e cumprir os fins a que se destina. O confronto entre esses interesses é inegável, pois o contribuinte sempre irá procurar formas de pagar menos ou de não sofrer qualquer incidência tributária, e aquele com a pretensão de investir sobre o patrimônio dos particulares irá tentar aumentar a arrecadação.

Para justificar seu interesse no planejamento tributário, os contribuintes encontram os mais diversos argumentos, apoiando-se em razões externas, como a falta de retorno em serviços prestados pelo Estado, um suposto desvio de valores arrecadados, o excessivo ônus da carga tributária.

De outro lado, para aumentar a tributação os entes políticos, procuram sempre maior base tributável, ou seja, maior volume de receitas tributárias. Esse é fenômeno constante na ordem jurídica brasileira, e sua intensidade é tal que não poupa sequer a disputa com outros entes públicos por débitos imputáveis aos mesmos contribuintes, segundo Rocha (1985).

De acordo com Olenike (2000), a competição exercida entre os estados e municípios para servirem de sede para empresas de grande porte não é uma situação nova no país. O estado de São Paulo, já no início de seu processo de industrialização, ofereceu alguns benefícios fiscais às empresas que optassem por instalar-se em solo paulista.

A expressão guerra fiscal teve origem nas constantes batalhas desempenhadas pelos governos, no oferecimento de benefícios de toda ordem, principalmente fiscais, no intuito de seu território ser o escolhido para a instalação das empresas.

Além dos estados, a disputa por investimentos acontece também nos municípios, que reduzem a alíquota do ISS e, em alguns casos, chegam a doar imóveis para a instalação das empresas, segundo Olenike (2000).

Com a guerra fiscal gerada por intermédio de privilégios e concessões destinados ao favorecimento das indústrias e serviços agregados, contingenciou-se a chamada perda de receita dos grandes centros urbanos, dentre os quais a cidade de São Paulo, cujo endividamento sempre crescente impede a melhoria na implementação de bons serviços públicos.

Para Abrão (2003), tanto o estado como a cidade de São Paulo acordaram tarde para o problema, e quando tomaram alguma atitude, boa parte do parque industrial produtivo estava refreado, ou por causa da recessão, ou também pelo incentivo do concorrente, revelando no cenário um panorama no qual a prestação de serviço prepondera, em larga escala, pois as condições são adversas à manutenção de estruturas e de centros de indústria,, favorecendo o comércio e paralelamente os serviços.

Par alguns, a redução de alíquota na cidade de São Paulo poderia significar o retorno de grande número de empresas que deixou a cidade em busca de novos horizontes espalhados pelas regiões territoriais circunvizinhas e de comunas desencadeadas num alcance de até 200 quilômetros, por causa da menor tributação. Por outro lado, acredita-se que a redução da alíquota nesses municípios favoreceu a atividade econômica, surgindo assim novos empreendimentos ou negócios que nunca teriam se desenvolvido com a alta carga tributária existente na cidade de São Paulo. É no sentido de colaborar com a resposta a esse problema que esta pesquisa foi desenvolvida.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **Problema de pesquisa e variáveis**

Como já mencionado anteriormente, o objetivo deste trabalho é analisar as conseqüências na arrecadação da cidade de São Paulo geradas pela “guerra fiscal”, ocasionada pela redução de alíquotas em municípios vizinhos. Assim, a pesquisa tem o seguinte problema: os incentivos fiscais oferecidos, por meio de alíquotas reduzidas de ISS pelos municípios da região metropolitana de São Paulo interferem expressivamente na arrecadação da capital São Paulo?

A hipótese de trabalho aqui levantada foi a de que a redução das alíquotas não interfere significativamente na arrecada da capital paulista.

Como variável independente, há a Alíquota Modal (mais freqüente) praticada pelos municípios da região metropolitana de São Paulo.

Já a variável dependente é a arrecadação de ISS obtida pelo município de São Paulo.

Além dessas, serão consideradas, também, variáveis intervenientes, a saber: população, distância da capital, e receita tributária.

Verifica-se uma relação de causalidade entre as variáveis dependente e independente.

A variável independente, alíquota modal, será a alíquota mais freqüente em determinada amostra, coletada junto às prefeituras dos 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 – Alíquota modal dos municípios da região metropolitana de São Paulo**

Município	Alíquota (%)	Município	Alíquota (%)	Município	Alíquota (%)
Arujá	5,00	Guararema	0,50	Ribeirão Pires	3,00
Barueri	0,50	Guarulhos	2,00	Rio Grande da Serra	2,00
Biritiba-Mirim	0,25	Itapevi	1,00	Salesópolis	2,00
Cajamar	2,00	Itaquaquecetuba	2,00	Santa Isabel	1,00
Caieiras	0,50	Itapecerica da Serra	3,00	Santana de Parnaíba	0,30
Carapicuíba	0,30	Jandira	2,00	Santo André	3,00
Cotia	1,00	Juquitiba	0,50	São Bernando do Campo	2,00
Diadema	2,00	Mairiporã	0,50	São Caetano do Sul	2,00
Embu	1,00	Mauá	3,00	São Lourenço da Serra	0,50
Embu-Guaçu	2,00	Mogi das Cruzes	2,00	São Paulo	5,00
Ferraz de Vasconcelos	0,50	Osasco	3,00	Suzano	2,00
Francisco Morato	1,00	Pirapora do Bom Jesus	0,50	Taboão da Serra	1,00
Franco da Rocha	3,00	Poá	0,25	Vargem Grande Paulista	0,50

Fonte: Elaborado pelos autores do trabalho.

Essas alíquotas são determinadas por tipo de serviço, sendo escolhidas as utilizadas com maior freqüência para a prática da guerra fiscal.

### Objetivos geral e específicos

O objetivo geral da pesquisa foi estudar a influência das alíquotas reduzidas, praticadas pelos municípios da região metropolitana de São Paulo, no volume de ISS captado pelo município de São Paulo.

Os objetivos específicos selecionados para esta investigação foram:

- ☞ levantar o material teórico disponível sobre o Imposto Sobre Serviços e Operações de Qualquer Natureza (ISS);

- ✍ descobrir as razões que levam os municípios à prática da guerra fiscal;
- ✍ identificar os municípios-alvo, captando os dados que compõem as variáveis dependente, independente e as intervenientes;
- ✍ identificar possíveis relações entre as informações obtidas;
- ✍ levantar a opinião de tributaristas brasileiros a respeito da guerra fiscal no que se refere ao ISS.

### **Classificação, método de pesquisa e plano amostral**

Foi utilizada neste trabalho a pesquisa quantitativa, visando a busca de maiores informações a respeito da prática da guerra fiscal entre os municípios metropolitanos paulistas e seus efeitos para o município de São Paulo.

O método utilizado será o quantitativo, devido à obtenção de informações pela coleta de dados e posterior tratamento destes mediante técnicas estatísticas. O plano amostral consta do Quadro 1.

**Quadro 1 – Plano amostral**

População	Região metropolitana de São Paulo
Universo	Valores recolhidos de ISS
Amostra	Os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo
Respondentes	Funcionários das prefeituras municipais, presentes na região metropolitana de São Paulo
Extensão geográfica	Região metropolitana de São Paulo
Tipo de amostragem	Probabilística

Fonte: Elaborado pelos autores do trabalho.

### **Coleta e tratamento de dados**

As informações referentes às alíquotas praticadas foram obtidas por meio das legislações municipais disponíveis nos *sites* dos municípios, sendo que, em alguns casos, foi necessário haver consultas diretamente nas prefeituras. Outras informações, como receita arrecadada, população, área do município, foram obtidas por meio dos seguintes *sites*:

- ✍ Governo do Estado de São Paulo – <http://www.fazenda.sp.gov.br>
- ✍ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – <http://www.tce.sp.gov.br>

Utilizando as alíquotas de ISS praticadas pelos municípios como principal variável, foram desenvolvidos tabelas e gráficos comparativos relacionando a arrecadação do ISS na cidade de São Paulo com as demais cidades, a arrecadação do ISS por habitante, a representatividade do ISS no total da receita tributária, conforme demonstrado nas tabelas a seguir

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com as informações coletadas (Tabela 2), verificou-se que 19 dos 39 municípios da região metropolitana de São Paulo praticaram, em 2002, alíquotas modais iguais ou inferiores a 1,00%, enquanto a capital paulista manteve a alíquota de 5% para a maioria dos serviços tributados pelo ISS.

**Tabela 2 – Alíquota modal praticada por município em 2002**

Alíquota	Qtde.	Municípios
0,25%	2	Biritiba Mirim e Poá
0,30%	2	Carapicuíba e Santana de Parnaíba
0,50%	9	Barueri, Cajamar, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Jquitiba, Mairiporã, Pirapora do Bom Jesus, São Lourenço da Serra e Vargem Grande Paulista
1,00%	6	Cotia, Embu, Francisco Morato, Itapeperica da Serra, Santa Isabel e Taboão da Serra
2,00%	12	Caieiras, Diadema, Embu Guaçu, Guarulhos, Itapevi, Jandira, Mogi das Cruzes, Rio Grande da Serra, Salesópolis, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Suzano
3,00%	6	Franco da Rocha, Itaquaquecetuba, Mauá, Osasco, Ribeirão Pires e Santo André
5,00%	2	Arujá e São Paulo

Fonte: Elaborada pelos autores do trabalho

A tabela a seguir demonstra o percentual de ISS arrecadado que coube às principais cidades e aquelas que participam da “guerra fiscal” na região metropolitana.

Verifica-se, ainda (Tabela 3), que a capital paulista arrecadou, em 2002, 1,8 bilhões de reais pelo recolhimento de ISS. Isso representa 79,1% do total da receita de ISS

arrecadado na região metropolitana de São Paulo, percentual muito superior ao que foi arrecadado pela segunda cidade, Barueri, que foi de apenas 4% do total.

Dessa forma, pode-se constatar que, apesar da existência da guerra fiscal, São Paulo continua sendo o grande arrecadador de ISS da região metropolitana.

Note-se que na tabela não foram incluídas todas as cidades da região metropolitana e por essa razão o total da coluna percentual não é 100%.

**Tabela 3 – Maiores receitas de ISS por município (em R\$ mil) – 2002**

	Município	Alíquota	Receita ISS	% do Total
1	São Paulo	5,00%	1.847.908	79,1%
2	Barueri	0,50%	93.625	4,0%
3	São Bernardo do Campo	2,00%	71.262	3,1%
4	Santo André	3,00%	49.605	2,1%
5	Guarulhos	2,00%	49.193	2,1%
6	Osasco	3,00%	36.639	1,6%
7	São Caetano do Sul	2,00%	34.780	1,5%
8	Santana de Parnaíba	0,30%	17.749	0,8%
9	Cotia	1,00%	15.990	0,7%
10	Mogi das Cruzes	2,00%	13.831	0,6%
11	Poá	0,25%	10.802	0,5%
12	Embu	1,00%	9.111	0,4%

Fonte: Elaborada pelos autores do trabalho

Legenda: % do Total = receita do município sobre o total da receita da região metropolitana

A importância do ISS para a arrecadação municipal é apresentada na Tabela 4, receita de ISS sobre receita tributária. Constata-se que o ISS, em geral, tem um percentual maior de receita nos municípios com baixas alíquotas, com exceção de São Paulo que, em geral, possui uma alíquota alta e tem um percentual significativo de receita de ISS, o que demonstra que a cidade de São Paulo consegue atrair empresas para seu território sem necessidade de redução da alíquota. Isso já não acontece com Santo André, por exemplo, que apesar de possuir uma

alíquota média inferior a São Paulo tem apenas 38% de suas receitas tributárias originadas no ISS.

**Tabela 4 – Participação da receita de ISS sobre o total da receita tributária em 2002**

Município	Alíquota	Receita ISS	Receita Tributária	Rec ISS / Rec Trib (%)
1 Barueri	0,50%	93.625	120.053	78,0%
2 São Lourenço da Serra	0,50%	2.073	3.237	64,1%
3 Poá	0,25%	10.802	18.287	59,1%
4 Guararema	0,50%	2.204	4.074	54,1%
5 Juquitiba	0,50%	2.091	3.899	53,6%
6 São Paulo	5,00%	1.847.908	3.624.665	51,0%
7 Cajamar	0,50%	5.710	11.335	50,4%
8 Santa Isabel	1,00%	2.079	4.787	43,4%
9 Itapevi	2,00%	5.244	12.288	42,7%
10 Franco da Rocha	3,00%	3.422	8.091	42,3%
11 Embu	1,00%	9.111	21.718	42,0%
12 Santo André	3,00%	49.605	127.562	38,9%

Fonte: Elaborada pelos autores do trabalho

Legenda: % do Total = receita do município sobre o total da receita da região metropolitana

Na Tabela 5, verifica-se a arrecadação de ISS por habitante em reais. É de esperar que as cidades pequenas tenham um volume de arrecadação por habitante maior que as grandes cidades, isso porque é conhecida a questão da atração que exerce a grande cidade sobre o contingente de desempregados. Apesar dessa situação, a cidade de São Paulo aparece em 4º lugar no total de arrecadação por habitante. Destaca-se nesse quadro a cidade de Santana de Parnaíba, que apesar de não ter uma economia de porte está em 3º lugar na arrecadação por habitante.

**Tabela 5 – Receita de ISS por habitante em 2002**

Municípios	Receita ISS	População	Rec / Hab
------------	-------------	-----------	--------------

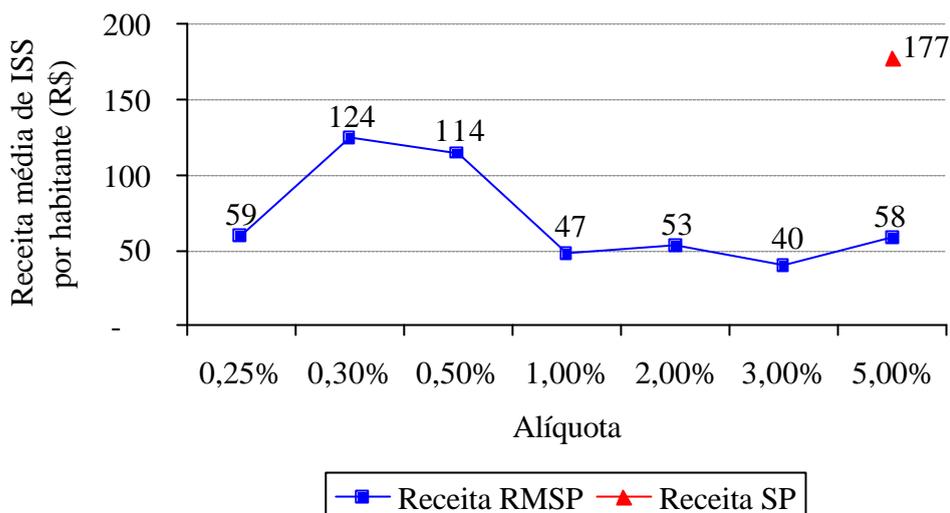
1	Barueri	93.625.448	208.281	450
2	São Caetano do Sul	34.780.455	140.159	248
3	Santana de Parnaíba	17.749.233	74.828	237
4	São Paulo	1.847.907.835	10.434.252	177
5	São Lourenço da Serra	2.073.485	12.199	170
6	Poá	10.801.648	95.801	113
7	Cajamar	5.710.005	50.761	112
8	Cotia	15.989.513	148.987	107
9	São Bernardo do Campo	71.261.881	703.177	101
10	Guararema	2.204.180	21.904	101
11	Juquitiba	2.090.986	26.459	79
12	Santo André	49.604.926	649.331	76

Fonte: Elaborada pelos autores do trabalho

Legenda: Rec / Hab = receita por habitante em R\$

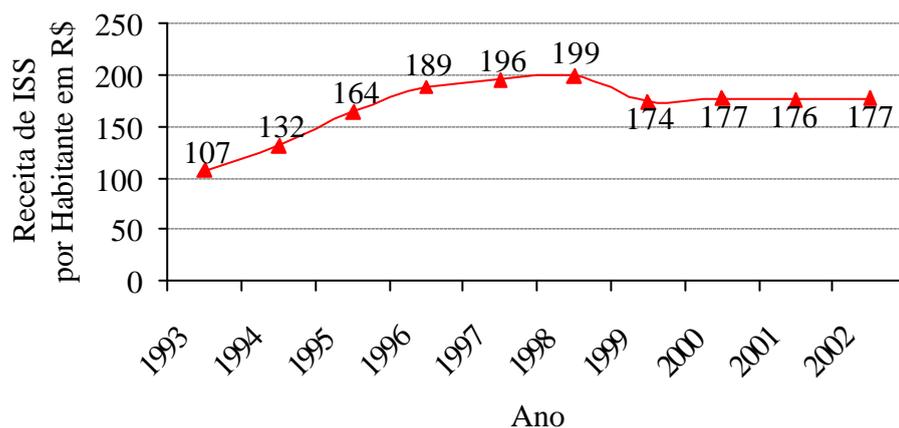
O gráfico da Figura 1 apresenta a receita média por habitante dos municípios da região metropolitana de São Paulo (Receita RMSP) e da capital São Paulo (Receita SP). Como se pode verificar, os municípios que praticam alíquotas entre 0,30 e 0,50%, e que, portanto, seriam aqueles que estão praticando a “guerra fiscal”, são os que mais conseguem aproximar-se da capital, com receitas médias de R\$ 124 e R\$ 114 reais, mas ainda assim bem inferiores às da capital, pois estão distantes dos R\$ 177 arrecadados por habitante da cidade de São Paulo.

**Figura 1 – Receita média de ISS por habitante por alíquota em R\$ – 2002**



Analisando o histórico da receita per capita na capital São Paulo, pode-se verificar um constante crescimento entre os anos de 1993 e 1998, seguido de uma ligeira queda em 1999, mantendo-se linear até o ano de 2002.

**Figura 2 – Receita média de ISS por habitante em R\$ – São Paulo Capital**



## CONCLUSÃO

O objetivo geral desta pesquisa foi estudar a influência das alíquotas reduzidas, praticadas pelos municípios da região metropolitana de São Paulo no volume de ISS captado pelo município de São Paulo.

Ao longo deste estudo, observa-se o modelo de sistema tributário utilizado no Brasil para tentar entender as razões da guerra fiscal existente entre os municípios. O que se constatou foi que, de um lado, há o ISS como um tributo de competência municipal, sobre o qual cabe ao município legislar, e de outro uma alta competitividade entre as empresas, as quais procuram reduzir seus custos e, dentre eles, principalmente os impostos.

Nesse cenário, as empresas planejam a melhor forma de trabalhar, buscam economia no pagamento de impostos, conseguindo assim sobreviver e aumentar seus lucros. Esse planejamento abrange diversos aspectos, desde a interpretação que se dá às leis até a definição do local onde a empresa se estabelecerá.

É nesse momento que entram em cena os municípios e, conseqüentemente, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A legislação estabelece que o ISS deverá ser recolhido no local onde está estabelecida a empresa, e que a alíquota desse imposto é determinada pelos próprios municípios. Conhecendo a importância da redução de custos para as empresas, os municípios estabelecem alíquotas mais baixas, pois sabem que isso fará com que as empresas, contribuintes do ISS optem por instalar-se em sua área geográfica. Essa relação traz vantagens ao município, que consegue uma arrecadação mais significativa, e também às empresas, que passam a pagar menos imposto.

Quem se sente prejudicada é a capital Paulista, pois entende que muitas dessas empresas deveriam estar contribuindo para a cidade de São Paulo, uma vez que, apesar de estarem localizadas em outras localidades, prestam de fato serviços nessa cidade.

Pela análise dos dados coletados, verifica-se que a arrecadação obtida pelos municípios que praticam alíquotas baixas tem sido fundamental para a manutenção dessas cidades, pois a arrecadação do ISS representa um grande percentual na receita tributária.

A idéia de que São Paulo sofre perdas significativas em sua arrecadação devido à guerra fiscal não prevaleceu neste estudo, pois a arrecadação acabou mantendo-se ao longo dos anos, pertencendo a São Paulo grande parte de todo o ISS recolhido na região metropolitana .

Assim, apesar do avanço na arrecadação dos municípios vizinhos devido à prática de alíquotas reduzidas, São Paulo não sofreu perdas significativas no montante de ISS arrecadado, como se verifica na Tabela 5 deste trabalho. A arrecadação *per capita* continua entre as mais altas da região, apontando R\$ 177 por habitante em 2002. Esses dados caminham no sentido de que não houve perdas significativas para São Paulo com a guerra fiscal.

Uma limitação deste estudo refere-se ao fato de que não foi possível identificar se novas empresas se instalariam em São Paulo caso as alíquotas de ISS fossem as mesmas de outras cidades. Tal pesquisa deveria, inclusive, levar em consideração o fato de que, se não houvesse a alíquota reduzida, muitas empresas pequenas não teriam condição de competir com grandes companhias nem mesmo de indentificar se foram abertas para substituir o trabalho de um empregado pelo trabalho de uma empresa, o que nesse caso também significaria redução da carga tributária.

Pelo exposto, conclui-se que a guerra fiscal tem sido um instrumento para garantir o desenvolvimento dos municípios e das empresas prestadoras de serviços sem, contudo, prejudicar imensamente o município de São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Carlos Henrique. Redução de Alíquotas do ISS. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ano 11, n. 48, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, jan./fev. 2003, p. 131-133

AMARAL, Gilberto Luiz. *A nova ótica do planejamento tributário empresarial*. Disponível em: <[http://www.fenacon.org.br/fenacon\\_informativos/tributario/tributario25022002.htm](http://www.fenacon.org.br/fenacon_informativos/tributario/tributario25022002.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2003.

BORGES, Humberto Bonavides. *Planejamento Tributário*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2001. Acesso em: <<http://www.direitofiscal.com.br/content/estudos/ocontador.html>>. Disponível em: 28 out. 2003.

DOMINGUES, Nereu Miguel Ribeiro. Os reflexos do planejamento tributário na contabilidade. *Congresso Brasileiro de Contabilidade, XVI, 2000*. Goiânia: Conselho Federal de Contabilidade, Tema 8: A contabilidade e a tributação. Disponível em: <<http://www.direitofiscal.com.br/content/estudos/ocontador.html>>. Acesso em: 28 out. 2003.

FRANCO, Carlos Henrique de Mattos. Aspectos e estruturação do Imposto sobre Serviços . *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3400>>. Acesso em: 4 mar. 2003.

MARTINI, Carolina Julien; MIRANDA, Sandra Julien. *Código comercial, código tributário e constituição federal*. São Paulo: Rideel, 2001. p. 149-386.

OLENIKE, João Eloi. *A guerra fiscal*. Estudos Tributários do IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Paraná, 2000. Disponível em: <<http://www.tributarista.org.br/content/estudos/guerfisc.html>>. Acesso em: 28 de maio de 2003.

QUEIROZ, Mary Elbe. Planejamento tributário e a norma antielisiva. *Revista de Direito Tributário*. n. 85. São Paulo: Malheiros, 2002.

ROCHA, João Luiz Coelho. A “espacialidade” do ISS e o estabelecimento prestador. *Revista Dialética de Direito Tributário*, 41. ed. São Paulo: Dialética, 1985. p.77-80.

SAMPAIO, Francisco José Marques. Planejamento Tributário: aspectos fundamentais da validade de procedimentos da elisão fiscal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ano 10, n. 43, p. 57 – 63. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.