

USANDO TÉCNICAS DE ANÁLISE DE PORTFÓLIO PARA FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE ARRECADAÇÃO: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL

Autoria: Geraldo Sardinha Almeida, Feruccio Bilich e Estevão Caputo e Oliveira

Resumo

O presente trabalho versa sobre a aplicação de ferramentas de análise de portfólio na formulação de estratégias para as atividades de arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS). Isso significa proceder a um exercício de definição de parâmetros para o delineamento das estratégias partindo-se de uma avaliação das fontes da arrecadação, por atividade econômica sujeita ao imposto, analisando-as segundo seu potencial e volume de arrecadação. A metodologia foi utilizada na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal – SEFAZ/DF, em particular a Subsecretaria da Receita do Distrito Federal. O modelo utilizado neste estudo é uma adaptação do modelo GE. Os resultados apresentados permitiram uma análise seletiva e a formulação de estratégias diferenciadas para os segmentos analisados, considerando o permitido por lei, para o alcance do melhor resultado possível (maior arrecadação), posto que a exigência do cumprimento da legislação tributária deve se estender por todos os contribuintes.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade presente de aumento das receitas tributárias, dado o incremento das demandas sociais, acompanhado pelo comprometimento cada vez maior dos recursos públicos, notadamente escassos, tem exigido dos órgãos de receita dos diversos níveis governamentais, cada vez mais, o aumento de sua eficiência. Nessa realidade, a atividade de fiscalização se apresenta como um dos principais meios de garantir o efetivo ingresso das receitas, pela verificação da regularidade do comportamento tributário dos entes privados, o que se enfatiza com a constatação que tais entes tendem sempre a recolher menos impostos.

Em acréscimo, verifica-se que os tributos homologatórios, como é o caso do ISS, são, via de regra, de administração complexa e, o que é mais relevante, incidem sobre uma variedade muito grande de atividades econômicas, as quais apresentam ainda maior variedade de particularidades e de potencial econômico e tributário.

Portanto, o problema que se apresenta é que, para se definir onde e como agirão os agentes fiscais, é preciso identificar quais são os *segmentos* de maior potencial, quais aqueles que representam as maiores fatias de receita, em suma, quais os nichos, entre os diversos setores econômicos, que deverão ser alcançados prioritariamente.

O objetivo principal do presente trabalho é, portanto, definir quais são as atividades econômicas que merecem incremento na aplicação dos recursos disponíveis na administração tributária e quais devem ser consideradas irrelevantes do ponto de vista de arrecadação. Para tanto, após realizada, nos tópicos iniciais, a fundamentação teórica necessária, serão identificadas e classificadas as diversas fontes de receita tributária, as quais serão objeto de análise.

A aplicação de ferramentas do planejamento estratégico na atividade de fiscalização tributária pode representar um sensível ganho de eficiência, uma vez que, até pouco tempo, a Subsecretaria da Receita do Distrito Federal aplicava seus recursos humanos e materiais de

forma empírica e desarticulada. Embora tenha havido, recentemente, esforços em direção ao seu melhor aproveitamento, ainda se carece de um método quantitativo e claro que indique, com segurança, os possíveis caminhos a seguir, com enfoque no médio e longo prazos, e que garanta o incremento de arrecadação esperado pelas esferas políticas do governo.

Diante desse quadro, o planejamento estratégico deve ser visto como um mecanismo adequado para se definir as ações de fiscalização. E as ferramentas de avaliação de portfólio podem ser aplicadas no mapeamento da realidade das diversas origens dos recursos tributários, identificando e quantificando suas características, e possibilitando ao planejador definir as estratégias, tendo em vista os objetivos que se pretende alcançar.

A prestação de serviços tem sido uma atividade onde se sente uma demanda crescente, representando um setor econômico que cresce em velocidade maior que o comércio ou a produção. Isso é um fenômeno mundial que possivelmente não será revertido. Além da tendência mundial, ressalta-se que a vocação da economia do Distrito Federal é claramente apontada neste sentido. Então, é perfeitamente justificável que se considere os impostos que recaem sobre essa atividade uma área de importância estratégica para o Governo local.

Como elemento básico para o planejamento estratégico das atividades de fiscalização está a identificação do portfólio de negócios da fiscalização do ISS. A partir da perspectiva do planejamento estratégico, as variáveis internas e externas da organização são consideradas, em relação a cada unidade de negócio, como parâmetro para a tomada de decisão acerca das ações específicas a serem tomadas.

Assim sendo, fazendo-se este estudo para o caso da fiscalização do ISS, tem-se um ponto de referência para futuras elaborações de planejamento estratégico relativas a esta atividade.

2. O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

2.1. Breve histórico do ISS

Para entender o mecanismo do Imposto Sobre Serviços atualmente presente no sistema tributário brasileiro, é conveniente que se faça um breve histórico deste tributo.

Conforme relata Morais (1984), os vestígios de um imposto incidente sobre alguns dos serviços hoje gravados pelo ISS remontam ao antigo Egito, onde já eram tributados os tintureiros. Segundo ainda citações do mesmo autor, outros pesquisadores apontam seu início em Roma, ou na Grécia. De certo, tem-se que a iniciativa de se gravar serviços com tributos guarda relação com o desenvolvimento das atividades profissionais, que oferecem à economia bens econômicos não materiais.

2.2. Fundamentos da tributação da prestação de serviços

Tendo-se em conta que um dos objetos de balizamento deste estudo é o Imposto Sobre Serviços, é importante que se defina claramente alguns aspectos deste tributo, posto que repercutirão de modo significativo nos resultados finais, já que compõem premissas que conduzem o trabalho de planejamento que se deseja levar a cabo.

Conforme já citado anteriormente, o ISS é um imposto instituído com base econômica, ou seja, com base na existência econômica da atividade, e não, como outros impostos que já fizeram parte do sistema tributário brasileiro, de definição apenas jurídica ou nominal.

Portanto, a definição de serviço, para fins de imposição deste imposto, deve ser, necessariamente, aquela encontrada na teoria econômica.

Os serviços que são objeto de incidência do ISS são aqueles bens incorpóreos, de valor econômico, que são fornecidos mediante o processo de troca econômica. Ou seja, tudo aquilo que se vende, de modo a satisfazer a uma necessidade de alguém, que paga uma quantia para obtê-lo, sendo este objeto de venda algo não material.

Alguns princípios também relevantes envolvem a atividade tributante, posto que se trata de situação especialíssima, por meio da qual o Estado se apodera de parte das receitas auferidas pelos entes privados, em suas atividades econômicas, de modo a financiar ações e políticas de caráter público. Por esta razão, inserto na Carta Magna estão princípios limitantes do poder de tributar do Estado, que são a salvaguarda da sociedade aos excessos a que estaria submetida por parte dos entes públicos. Tais princípios são ainda particularmente relevantes quando se tem em foco um processo de planejamento estratégico pela Administração Tributária, já que seus atos estão limitados a mandamentos superiores, e as decisões acerca de ações futuras devem sempre respeitá-los.

Tais princípios estão, em sua maior parte, descritos nos artigos 150 a 152 da CF, que tratam das limitações ao poder de tributar. De todos eles, destacam-se, como mais relevantes ao processo de planejamento estratégico, os princípios da legalidade e da anterioridade.

O primeiro deles, fundamentado nas garantias individuais características do Estado de Direito, determina que não é possível cobrar ou aumentar imposto a não ser por meio de lei (CF, art. 150, I). Assim, qualquer criação de novo imposto, ou alteração em suas características essenciais, ou mesmo a majoração de imposto existente, deve ser resultado de lei, a qual, em última instância, é formulada pelos representantes diretos do povo, e não apenas da iniciativa da Administração.

O segundo, também considerado uma garantia constitucional, veda à União, aos Estados e aos Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Dessa forma, qualquer alteração na legislação que resulte em aumento de carga tributária só tem efeitos a partir do ano seguinte ao da publicação da lei, o que evita alterações bruscas e imprevistas nos custos tributários dos particulares. Por outro lado, não é possível aos entes tributantes manobras repentinas com vistas ao aumento de impostos, o que limita as possibilidades de ações estratégicas.

Uma outra característica fundamental do ISS é sua incidência apenas sobre os serviços constantes da lista definida em lei complementar. Apesar de algumas discussões, a predominância da doutrina e das decisões judiciais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é de que a lista é taxativa, ou seja, de que os serviços não encontrados em seus itens não pode ser objeto de cobrança de ISS pelo legislador municipal.

Conforme o art. 156 da CF, em seu inciso III, o ISS deve ser definido em lei complementar. Várias foram as listas de serviços promulgadas desde o surgimento do ISS tal como hoje existente. A última delas, instituída pela Lei Complementar 56, de 15.12.87, possui 100 (cem) itens a serem tributados pelo imposto, sendo a norma vigente até o presente, recepcionada pela Constituição de 1988.

No Distrito Federal, a lei que cria o ISS é a Lei Complementar n.º 4, de 30.12.1994, denominada Código Tributário do Distrito Federal. A administração do imposto está regulamentada pelo decreto 16.128, de 6.12.1994, e suas alterações. A lista de serviços sujeitos ao imposto no Distrito Federal encontra-se no art. 1º deste decreto, a qual anexamos ao presente trabalho (ANEXO 1).

3. TÉCNICAS DE ANÁLISE DE PORTFÓLIO

3.1. *O que são as técnicas de análise de portfólio*

As técnicas de análise de portfólio foram desenvolvidas como instrumentos de auxílio no planejamento estratégico. Com a aplicação das técnicas de análise de portfólio, uma organização é decomposta em um conjunto independente de unidades estratégicas de negócio (UEN). Cada uma UEN é então analisada de acordo com seu potencial de rentabilidade.

Ao tomar-se em separado, e de forma comparativa, os produtos ou negócios de uma organização, em termos de seu resultado, a análise de portfólio permite que se faça uma avaliação clara de cada uma dessas fontes de resultado, a partir do ponto de vista dos objetivos mais amplos da organização, situando cada uma delas em posições específicas de contribuição para a consecução destes objetivos, permitindo, assim, que se tomem as decisões de priorização ou abandono de negócios ou produtos, para que se obtenha uma ótima aplicação dos recursos disponíveis, maximizando os resultados finais.

As técnicas de análise de portfólio têm sido citadas como importantes ferramentas na avaliação e seleção de um conjunto de oportunidades para a organização (Yoram & Vijay 1981; Noel 1981; Booker & Bryson 1985; Pappas & Remer 1984; Chen 1998; Nellore & Taylor 2000). O fundamento básico do conceito de portfólio é a identificação de um conjunto de atributos dos produtos ou negócios analisados (participação de mercado, taxa de crescimento, volume de vendas, atratividade, risco etc.) e, a partir deste conjunto de dados, aplicar alguma das técnicas existentes, ou adaptar alguma ao caso específico, de modo a se obter o portfólio ideal.

Os objetivos desejados com a análise do portfólio são a avaliação das diferentes alternativas em relação ao retorno esperado e o risco envolvido, a análise das dependências entre os diversos produtos ou negócios e a escolha das melhores alternativas com base em critérios de maximização de retorno e minimização de riscos.

Em aplicação ao planejamento estratégico de uma organização, a análise de portfólio deve considerar, como ponto central, as unidades estratégicas de negócio (UEN), que são unidades organizacionais com uma estratégia definida e responsabilidade de resultado. Posicionando-as no portfólio, consegue-se obter uma compatibilidade na análise dos respectivos desempenhos, e estabelecer estratégias globais e definir o portfólio ótimo.

3.2. *Algumas técnicas de análise de portfólio*

3.2.1 – Matriz de Portfólio de Negócios BCG

A estrutura de portfólio de negócios modelo BCG foi inicialmente desenvolvida, em 1967, pelo Boston Consulting Group, empresa de consultoria especializada em planejamento estratégico, e foi originalmente imaginada para o setor financeiro.

Em sua definição, o parâmetro externo tomado é a taxa de crescimento do mercado, alocado no eixo vertical. No eixo horizontal, considera-se o parâmetro interno, a participação da unidade de negócio no mercado, em relação ao principal concorrente. Cada unidade de negócio é representada por um círculo, cujo diâmetro é proporcional ao volume de receitas, de modo a ter-se uma impressão visual direta de sua relevância para o resultado da organização.

Sendo cada parâmetro subdividido em dois conceitos (alto e baixo crescimento; alta e baixa participação), tem-se quatro setores, que são denominados:

1. “Pontos de interrogação”, com alta taxa de crescimento e baixa participação no mercado. Também chamados de “garotos-problema”, requerem bastante cuidado na avaliação

da estratégia a ser adotada, pois consumirão grandes volumes de recursos em investimentos. Se conseguirem crescer e se consolidar, poderão se tornar estrelas e, dependendo do comportamento do mercado, futuras vacas leiteiras. Caso não apresentem os retornos esperados, deverão ser desinvestidas ou liquidadas.

2. “Vacac leiteiras”, com baixo crescimento e alta participação no mercado. São, em geral, as unidades que provêem excessos de recursos para investimentos em outros setores, como as “estrelas” e os “pontos de interrogação”. Por terem uma posição consolidada em um mercado que não é tão atrativo, não necessitam de grandes investimentos para sua manutenção, gerando lucros significativos. A pesar disto, é óbvio, não devem ser relegadas à sorte.

3. “Estrelas”, com alto crescimento e alta participação no mercado. Embora geralmente sejam lucrativas, por estarem em um mercado com alta taxa de crescimento e, portanto, atrativo, geralmente consomem volumes consideráveis de recursos aplicados em investimentos que garantam sua posição de mercado e seu crescimento.

4. “Abacaxis”, com baixa taxa de crescimento e baixa participação no mercado. Unidades nesta situação não oferecem à organização boas perspectivas, uma vez que sua manutenção apenas consome recursos, gerando pequenos lucros ou prejuízos, sem a expectativa de futuros ganhos. Em geral, em uma visão de longo prazo, a decisão acerca de tais unidades é o desinvestimento ou a liquidação.

3.2.2 – Estrutura de Portfólio S.W.O.T.

Apresentada por Wright (2000), a estrutura SWOT é elaborada com base em duas perspectivas: a posição competitiva das unidades de negócio (pontos fortes – *Strenght* - e fracos – *Weakenesses* - , em termos de recursos, em relação aos concorrentes) e o estado do ambiente externo (oportunidades – *Opportunities* – e ameaças – *Threats*). Cada uma destas duas dimensões é classificada em três níveis – forte, mediana ou fraca – resultando em nove compartimentos, classificados de A a I, onde A é a situação mais desejável, com forte posição competitiva, muitas oportunidades e poucas ameaças, e I é a pior situação, com fraca posição competitiva, poucas oportunidades e muitas ameaças. A classificação das unidades de negócios nestes compartimentos possibilita a análise e a tomada de decisão acerca da alocação de recursos da organização.

3.2.4 – Estrutura de Portfólio GE

A estrutura da matriz desenvolvida pela General Electric, com auxílio da empresa de consultoria McKinsey and Company, classifica as unidades de negócio de acordo com o poder de atratividade de seu setor e a força da unidade de negócio.

São fatores que tornam um setor atrativo, entre outros, a taxa de crescimento anual do setor, a sazonalidade e o caráter cíclico, a lucratividade histórica, o tamanho total do setor, a intensidade de competição, as oportunidades relevantes e o grau de inovação.

Serão fatores para avaliação da força da unidade de negócio, entre outros, a participação do mercado e seu crescimento, a lucratividade da unidade, o custo operacional incorrido, a qualidade dos produtos, o talento dos recursos humanos, o know-how tecnológico, o desempenho da pesquisa e desenvolvimentos de processos e produtos e a capacidade operacional.

Os parâmetros são classificados em três escalas: fraco, médio ou forte, sendo a força da unidade de negócio posicionada no eixo vertical, em escala crescente, e a atratividade do setor posicionada no eixo horizontal, em escala crescente. Assim, as unidades de negócio bem sucedidas, que devem ser apoiadas, estão na parte superior direita do diagrama, ao passo que as unidades sem sucesso estão na parte inferior esquerda, e devem ser objeto de avaliações

criteriosas sobre seu destino. As unidades medianas ficam na parte central do diagrama e receberão menos apoio que as bem sucedidas, a menos que se vislumbre a possibilidade de se tornarem mais lucrativas, deslocando-se para o alto e para a direita.

3.2.5 Considerações sobre as Técnicas de Análise de Portfólio

Embora sejam de grande aplicação, as técnicas de análise de portfólio têm sido alvo de críticas. Coate (1983) acusa esses modelos de negligenciarem valores estratégicos dos negócios de baixa rentabilidade, as diferenças na intensidade de capital várias indústrias e as possibilidades de oportunidades de mercado em negócios maduros.

Acrescente-se a isso a possibilidade de variações significativas de posições na classificação dos portfólios em função da escolha de definição operacional, dos critérios de divisão e formas de ponderação. (Wind, Mahajan & Swire; 1983).

A despeito dessas críticas, as técnicas de análise de portfólio têm-se mostrado muito úteis na formulação de estratégias tanto em áreas de interesse público (Steele 1983; Brown & Brown 1983; La Tour 1984 1984; Wolf & Siu-Runyan 1996), quanto privado (Pappas & Remer 1984; Cooper, Edgett & Kleinschmidt 1997; Olsen & Ellram 1997).

4. APLICAÇÃO DA TÉCNICA AO CASO DA FISCALIZAÇÃO DO ISS

4.1. Considerações Iniciais

Para se construir um modelo que se adeque à atividade de fiscalização do ISS no âmbito da SEFAZ-DF, é necessário, preliminarmente, determinar quais serão as características que devem ser buscadas, ao se pretender dar direção aos esforços empreendidos.

Por coerência aos argumentos apresentados na parte introdutória, os quais acredita-se serem de aceitação universal, e que serão pressupostos utilizados na construção da matriz, considera-se que a administração tributária deve buscar, entre outros, os seguintes objetivos:

a. manter os níveis de arrecadação tributária constantes, em termos reais, para que se possa dar consecução aos programas de governo previstos em orçamento, evitando quedas bruscas ou tendências de queda na receita, exceto nos casos de renúncias fiscais efetuadas pelas esferas políticas ou econômicas do governo;

b. buscar o incremento real no nível de arrecadação, mormente pela garantia do cumprimento da legislação tributária, inclusive com criação de mecanismos alternativos de cobrança e fiscalização, minimizando a evasão e a sonegação;

c. aumentar ao máximo a eficiência da administração, buscando-se a obtenção de resultados cada vez mais expressivos a custos cada vez menores.

Ainda com o propósito de se construir um modelo que seja aplicável ao caso em tela, é preciso considerar suas especificidades, o que obriga a deixar de considerar alguns parâmetros, e incluir outros, quando for o caso.

O que é mais relevante considerar é que, por ser a atividade tributante uma exação unilateral do Estado, não encontrar-se-á a figura do concorrente direto, uma vez que não há, materialmente configurados, outros entes buscando resultados concorrentemente, ou seja, a partir das mesmas fontes. Em outras palavras, não existem dois entes tributantes, entre os quais os contribuintes irão escolher, a partir de uma série de vantagens e desvantagens observadas em cada um deles. Assim, parâmetros como participação no mercado, fragmentação de mercado e competitividade não se aplicarão ao nosso caso.

Não obstante, pode-se identificar, no mundo real, “forças concorrentes” à tributação, que agem no sentido de reduzir a arrecadação. Tais forças não são, necessariamente, entidades identificáveis, porém concorrem diretamente com a capacidade de arrecadação do Estado. São, por exemplo, a cultura de sonegação existente na sociedade, a complexidade da legislação e das obrigações tributárias e a natural predisposição ao seu não cumprimento, a percepção de não equivalência entre a carga tributária e os serviços prestados pelo governo, ou, ainda, os movimentos da sociedade organizada, por meio, principalmente, de articulações políticas, tendentes a reduzir o poder de ação dos órgãos fiscalizadores. Tais fatores devem ser considerados quando da definição de parâmetros para os negócios ou produtos dos órgãos de receita.

4.2. O Modelo Adaptado

Em análise dos modelos de matriz de portfólio descritos no tópico anterior, em confronto com as características específicas do caso em estudo, em especial a descrita no parágrafo acima, optou-se por elaborar um modelo adaptado a partir do modelo da GE, a qual confronta parâmetros de atratividade com parâmetros de força das UENs, representadas nesse caso pelos setores da atividade econômica tributadas pelo ISS.

Como UEN consideraremos as atividades econômicas sujeitas ao ISS, segundo a classificação encontrada na legislação do Distrito Federal, agrupando atividades afins, de modo a compatibilizar o estudo à forma pela qual os dados são apresentados ou conhecidos, bem como possibilitando uma análise conjunta e de efeitos práticos. A relação das atividades ou grupos de atividades econômicas encontra-se no Anexo 1.

Os parâmetros de atratividade dos setores serão adaptados da lista apresentada em Wright (2000: p.172), sendo avaliados conforme apresentado na Tabela 1.

Seguindo o mesmo princípio, adaptou-se os conceitos de força de UEN encontrados nesse autor para a realidade em estudo, definindo, assim, conceitualmente, os parâmetros na Tabela 2.

Tabela1. Conceitos relativos aos parâmetros de atratividade

n.º	CONCEITO	DESCRIÇÃO
<i>1</i>	<i>Dimensão econômica do setor</i>	Serão considerados mais atrativos os setores de maior significância econômica dentro do setor serviços no Distrito Federal.
<i>2</i>	<i>Taxa de crescimento do setor</i>	Serão considerados atrativos aqueles setores que apresentarem taxa de crescimento maior que o crescimento total do PIB do Distrito Federal.
<i>3</i>	<i>Ausência de caráter cíclico no setor</i>	Serão considerados atrativos os setores que não apresentam variação brusca de arrecadação ao longo do tempo.
<i>4</i>	<i>Retrospecto histórico</i>	Serão considerados atrativos os setores que apresentam historicamente baixa resistência à exação tributária (cumprem mais regularmente as obrigações tributárias).
<i>5</i>	<i>Oportunidades e restrições macroambientais</i>	Serão considerados atrativos os setores que apresentam possibilidade de avanço no que

	<i>macroambientais</i>	concerne à obtenção de receitas tributárias (novos setores, novas atividades).
6	<i>Pouca Fragmentação do setor</i>	Serão considerados atrativos os setores que apresentam concentração de arrecadação em alguns poucos contribuintes.
7	<i>Pouca Força política do setor</i>	Serão considerados atrativos os setores que imponham, na esfera política, pouca resistência à exação tributária.
8	<i>Grau tecnológico do setor</i>	Serão considerados atrativos os setores que operem em base tecnológica que facilite e simplifique a atividade da administração tributária.

Uma vez definidos os conceitos de cada parâmetro, atribuiu-se valor a cada atividade econômica, tendo por base os dados coletados e as impressões empíricas obtidas junto a doze técnicos selecionados entre os servidores envolvidos diretamente com as atividades relacionadas ao ISS, ou com experiência administrativa de gestão relacionada à área.

Seguindo metodologia acima, os técnicos escolhidos responderam a um questionário no qual atribuíam um peso de 1 a 5, segundo o ponto de vista da Administração Tributária, para cada um dos parâmetros de atratividade e força, sendo 1 (a pior situação) e 5 (a melhor situação). Após essa avaliação, foram calculadas as médias, obtendo-se o resultado mostrado na Tabela 3.

Após atribuírem pesos aos conceitos, os técnicos atribuíram o valor de cada conceito para cada uma das atividades ou grupos de atividades econômicas (em um conjunto de 44), para os quais se calculou a média. Com base, então, nos pesos de cada um dos conceitos, chegou-se aos valores para a atratividade e a força para cada atividade econômica, conforme mostrado no Anexo 1.

Tabela 2. Conceitos relativos aos parâmetros de força.

n.º	CONCEITO	DESCRIÇÃO
1	<i>Relevância do setor</i>	A atividade econômica representa um volume significativo no total da receita tributária do ISS
2	<i>Rendimento operacional</i>	A cobrança e a fiscalização do setor apresenta custos reduzidos em relação ao montante arrecadado
3	<i>Desempenho de pesquisa e desenvolvimento</i>	Os mecanismos de cobrança e fiscalização, inclusive a legislação correlata, são objetos de constantes estudos, visando seu aprimoramento,
4	<i>Talento dos Administradores e servidores envolvidos</i>	Os recursos humanos aplicados às atividades de administração tributária relativos ao setor econômico apresentam elevado grau de experiência e formação, e

		têm apresentado resultados expressivos à organização.
5	<i>Histórico de evasão do setor</i>	A administração tributária identifica o setor como de alta evasão de receita, sendo, portanto, mais suscetível à ação fiscalizadora, em termos de possíveis resultados.
6	<i>Capacitação tecnológica</i>	A administração tributária se apresenta aparelhada e atualizada, de modo a alcançar as operações econômicas dos contribuintes em nível de igualdade tecnológica.
7	<i>Poder institucional</i>	A administração se apresenta com autoridade impositiva aos entes privados do setor econômico, de modo que as suas ações não sofrem resistência, nas esferas jurídicas ou políticas.

Após este passo, foi possível desenhar o diagrama da matriz modelo GE adaptada, conforme apresentada na Figura 1, a partir da qual procedeu-se às análises. Neste diagrama, foram delimitados quatro setores, cada um dos quais representando o posicionamento do setor estudado em relação ao conceitos de atratividade (forte ou fraca) e força (forte ou fraco).

Tabela 3. Peso dos Conceitos.

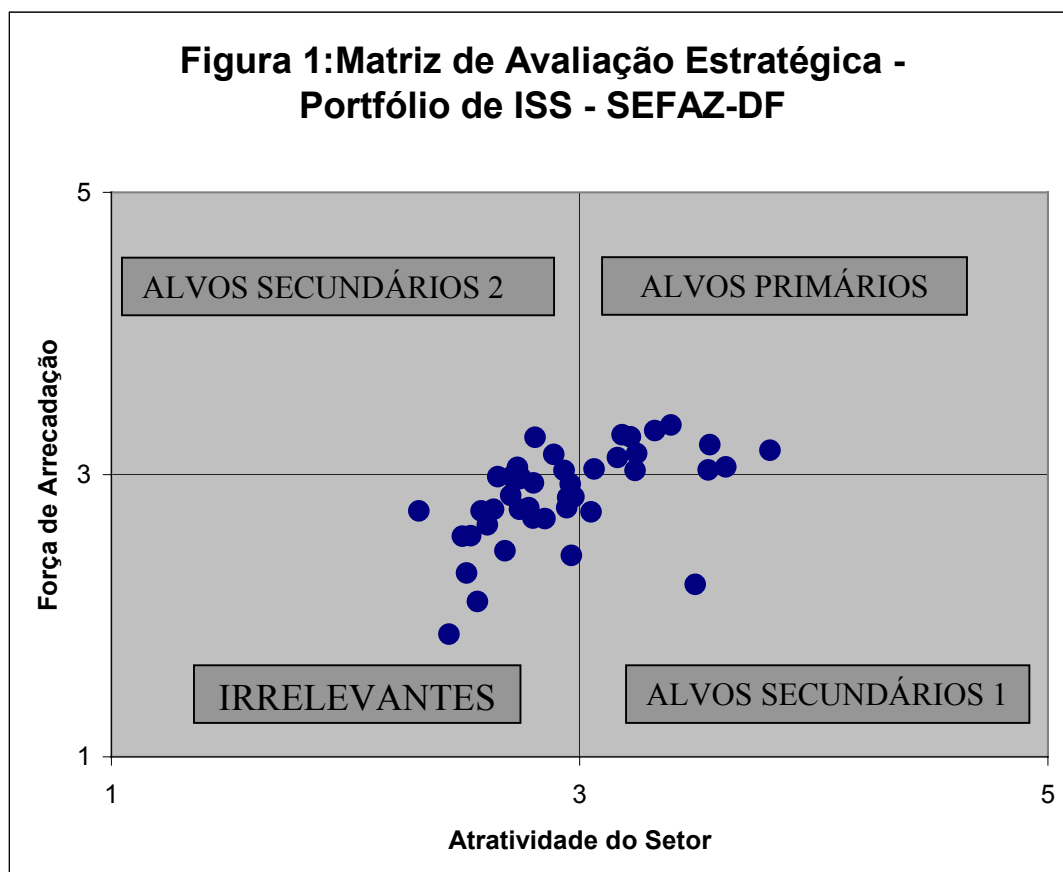
ATRATIVIDADE		FORÇA	
Conceito	Peso	Conceito	Peso
1	4,8	1	4,8
2	4	2	4
3	3	3	2,8
4	3	4	3,8
5	4,8	5	3,6
6	4	6	3,2
7	2,8	7	3,2
8	4		

5. ANÁLISES

Da observação do aspecto geral do diagrama na Figura 1, observa-se, inicialmente, que os pontos representativos das atividades econômicas apresentam menor dispersão no conceito

de força, o qual oscila dentro do intervalo médio, que no conceito de atratividade. Isto pode ser atribuído, a princípio, a uma visão interna da organização como sendo limitada no alcance de resultados mais expressivos, pois se considera apenas medianamente preparada para enfrentar as dificuldades que a atividade fiscalizadora impõe. Outra razão para tal configuração pode ser o desconhecimento detalhado da posição da organização, na função fiscalizadora, em relação ao ambiente externo, o que faz com que esta o observe de forma nebulosa, incapacitando-a de atribuir o real valor a seus recursos para a obtenção de resultados. Ou seja, se não se sabe o que enfrentar, não se pode saber o real poder de suas armas. Esta análise se reforça pelo fato de que, apesar de se observar maior dispersão no conceito atratividade, os pontos se posicionam, também, na sua maioria, na região de atratividade média. Ou seja, apesar de, com base em conhecimentos advindos de estudos ou da observação da realidade econômica, ou mesmo do desempenho recente da arrecadação setorial, ser possível a identificação de setores com maior ou menor atratividade, de modo geral, do ponto de vista da administração tributária, todos eles estão bem próximos quanto a este conceito, ou seja, provavelmente são pouco conhecidos. Em suma, tal concentração retrata a necessidade de, antes de se efetuar qualquer planejamento estratégico para a organização nesta área, realizar-se estudos aprofundados acerca da economia do setor de serviços e das possibilidades de sua tributação.

Não obstante, é possível classificar os diversos setores em cada um dos quadrantes do diagrama, para os quais podem ser sugeridas estratégias específicas, em face das características de cada um deles. Batizaremos cada um deles com os nomes das partes do frango, representando, de forma alegórica, o que cada um representa. Dessa forma, apresenta-se as seguintes indicações:



1. REGIÃO DOS ALVOS PRIMÁRIOS. Assim denominado o quadrante superior direito, abrange os setores econômicos com atratividade forte e alto valor no conceito força. Apresentam relativamente menores dificuldades para serem alcançados e produzem significativos resultados. A ação fiscalizadora nestes setores deve ser reforçada, por meio da alocação de mais recursos, quer humanos, quer materiais, uma vez que os resultados esperados são bastante significativos. Tal estratégia é importante para a garantia dos níveis de receita e a conquista de aumentos importantes na arrecadação, pois a Administração se mostra preparada para alcançar os contribuintes destes setores, ao mesmo passo em que os mesmos são de grande representatividade econômica, significando valores representativos para pequenos ganhos percentuais na receita. Além do investimento na alocação dos recursos, é importante também a continuada pesquisa acerca das novas formas de prestação dos serviços e nos aspectos jurídicos da tributação, posto que encerra também setores onde a evolução tecnológica é acelerada. Dentre os grupos inclusos nesta área, alguns merecem considerações, mais detalhadas, já que devem ser alvo de ações específicas:

a) Empresas de Informática. Identificado como de maior atratividade, de fato, representa um dos setores que mais devem oferecer recursos à tributação, devido ao avanço tecnológico, que provocará aumento de demanda em uma atividade de alto valor agregado. Também é fato relevante ter-se identificado força não muito elevada para este setor, o que indica alguns ajustes internos devem ser considerados, tais como aparelhamento tecnológico, treinamento de servidores fiscais e busca de formas de alcance tributário das novas formas de prestação deste serviço.

b) Instituições Financeiras. Também de alta atratividade, este setor tem apresentado um grande crescimento nos últimos anos. Embora boa parte dos ganhos advirem de atividades não tributadas pelo ISS, como os receitas financeiras em juros recebidos, outras, como a cobrança de tarifas, também apresentaram significativo crescimento, representando uma relevante fonte de recursos tributários. Também, assim como as outras atividades, são necessários estudos para o acompanhamento da evolução tecnológica da prestação destes serviços.

c) Ensino Superior. A proliferação de instituições de ensino superior no Distrito Federal, o alto valor deste serviço, bem como a recente revisão, pelo governo federal, dos critérios de atribuição da qualidade de entidade filantrópica, impelem a Administração Tributária a devotar maiores recursos na fiscalização deste setor.

d) Administração Pública. Grande tomador de serviços, este setor se apresenta com destaque tendo em vista a substituição tributária do ISS, que é a retenção, no ato do pagamento, do valor do imposto devido pelo prestador. Este mecanismo é um recurso legal de alta relevância, na medida em que simplifica extremamente a administração do imposto.

e) Empresas de vigilância, segurança e limpeza em geral. Apesar de não ser um setor emergente da economia, é uma atividade de grande significância econômica, e, por apresentar grandes possibilidades de evasão, merece ser tratada com interesse por parte da Administração Tributária, pois pode representar o ingresso significativo de recursos.

Outros setores, além dos acima mencionados, também devem merecer investimentos, pois possuem boas possibilidades de evolução no sentido superior direito do diagrama, seja porque estarão em crescimento no futuro próximo, seja porque apresentam altas taxas de evasão, ou devido a outros fatores. Entre eles, merecem destaque o setor de hotéis e o de turismo, de diversões públicas e de ensino fundamental e médio (1.º e 2.º graus).

2. REGIÃO DE ALVOS SECUNDÁRIOS 1. Neste área localizam-se setores econômicos de alta atratividade, mas com pouca força de ação por parte da Administração

Tributária, ou seja, espera-se que as ações realizadas nestes setores apresentem dificuldades, embora os resultados podem, potencialmente, ser significativos. Para tais setores deve ser estudada a viabilidade de investimentos em recursos aplicados à fiscalização, tendo em vista a possibilidade de evolução para o quadrante do peito do frango. O ponto mais importante a considerar é o quanto se deve investir para que a evolução em força compense o montante investido, possibilitando a obtenção de resultados significativos. No caso em estudo, apenas dois setores se localizaram nesta região: as empresas de radiodifusão, jornalísticas e de televisão e as empresas de seguro privado (seguradoras), estas já bem próxima da região dos irrelevantes.

3. REGIÃO DE ALVOS SECUNDÁRIOS 2. Não apresenta grande atratividade, pois os resultados esperados não são muito significativos, embora as ações impretadas são levadas a cabo com certa facilidade. Para os setores localizados nesta região é recomendável a realização de ações esporádicas, mas com grande abrangência, gerando, além do resultado financeiro, repercussões sociais significativas, no que diz respeito à manutenção da legalidade, a qual não pode ser relevada. Cabe também o constante monitoramento do cenário econômico, de modo a identificar setores que podem evoluir para o quadrante do peito de frango, merecendo, assim, maior atenção.

4. REGIÃO DOS IRRELEVANTES. Nesta região estão localizados setores para os quais não será recomendável o investimento em ações, pois os resultados, além de serem de difícil obtenção, não serão significativos. As ações a serem executadas em setores localizados nesta região devem se limitar àquelas exigíveis por imperativo legal ou por outras razões que não o resultado financeiro. São eles, entre outros, os de cabeleireiros e barbeiros, profissionais autônomos de profissões não regulamentadas, serviços funerários, serviços de cópias e serviços de entidades sem fins lucrativos. Para tais atividades é mais rentável a implementação de meios automáticos de pagamento, como o regime de estimativa fixa, os quais dispensam a fiscalização tradicional.

6. CONCLUSÕES

Inicialmente, cabe salientar que a modelagem realizada no presente trabalho adotou uma metodologia baseada em pesquisa junto a pessoas diretamente envolvidas e com experiência na questão. Tal metodologia, por ser baseada em ponto de vista interno da organização, traz em seu resultado final a visão interna da mesma a respeito do assunto. Partindo do pressuposto que tais pessoas dominam perfeitamente o assunto, e são providas de grande quantidade de informação gerencial estratégica, pode-se concluir que o resultado seria, neste caso, próximo à realidade e de utilidade para o planejamento de estratégias para a organização. Entretanto, caso os entrevistados não detenham todos os recursos necessários, o resultado final começa a ser contaminado com conceitos distorcidos ou pré-concebidos, sem o devido respaldo científico. No presente caso, esta distorção foi sentida na falta de identificação precisa das diferenças entre os diversos setores, o que, contudo, não comprometeu o resultado final do trabalho, como proposta de instrumento de análise estratégica. Caso se pretenda efetivamente ser mais rigoroso, dando efeito prático ao instrumento, é necessário utilizar método mais objetivo para parâmetros para os quais se tenha informação precisa disponível, minimizando os preconceitos e possibilitando, de fato, alterações de rumo. Tal fato, todavia, não invalida o trabalho pois, apesar de algumas distorções, ao final foi possível fazer análises objetivas dos resultados, as quais, de fato, condizem com o cenário da economia atual.

Um fato também relevante a se considerar é que, como dito em capítulos anteriores, por ser a atividade tributante fundada nos princípios que regem a função pública, em especial

o da Legalidade, bem como ser cercada de limites constitucionais, as ações estratégicas nem sempre podem ser de curto prazo e requerem estudos jurídicos e negociação política.

Também em virtude dos princípios gerais da Administração Pública, não se pode determinar o abandono da fiscalização de setores menos rentáveis, mas apenas a priorização da aplicação dos recursos disponíveis, na medida do que a lei permitir, para o alcance do melhor resultado possível (maior arrecadação), posto que a exigência do cumprimento da legislação tributária deve se estender por todos os contribuintes.

Apesar desses contrapontos, verificou-se, pelo resultado obtido, a aplicabilidade de tal ferramenta à atividade de fiscalização tributária, bem como sua grande utilidade, uma vez que expõe, de forma clara, simples e visual, onde se pode obter resultados mais expressivos e onde podem estar sendo desperdiçados recursos. Ao final, é oferecido um instrumento poderoso para que a alta gerência direcione os recursos da organização e defina ações, de acordo com o resultado que se espera alcançar. Foi demonstrado, assim, que, partindo-se de informações acerca dos cenários estudados e pressupostos de objetivos a serem alcançados e diretrizes organizacionais, é possível a construção de um modelo, baseado no arcabouço teórico disponível, para classificação das diversas unidades de negócio da organização segundo a possibilidade de alcance de resultados.

7. BIBLIOGRAFIA

- BORENSTEIN, Carlos Raul; CAMARGO, C. Celso de B.; CUNHA, Cristiano J. C. Almeida. *A Análise de Portfólio como Auxílio à Decisão Estratégica na Desregulamentação do Setor Elétrico Brasileiro* – in Revista de Administração Pública, 32 (4): 63-70 – Rio de Janeiro: EBAP-FGV, jul/ago 1998.
- BOOKER, Jane M.; BRYSON, Maurice C.; *Decision Analysis in Project Management: An Overview* IEEE Transactions on Engineering Management; New York; Feb 1985;
- BROWN, Deborah J.; BROWN, Keith C *Using the Sharpe Portfolio Model to Choose Economic Sectors for Expansion in a Rural Indiana County*, Interfaces; Providence; Jun1983;
- CHEN, Kuang-Jung; *Business level strategic marketing objectives of hospitality diversified firms* Journal of Global Marketing; New York; 1998;
- COATE, Malcolm B.; *Pitfalls in Portfolio Planning*, Long Range Planning; London; Jun 1983;
- COOPER Robert G; EDGETT, Scott J ; KLEINSCHMIDT, Elko J. *Portfolio management in new product development: Lessons from the leaders-II* Research Technology Management; Washington; Nov/Dec 1997;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10^a Ed. – São Paulo: Atlas, 1.999.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Administrando para Obter Resultados* – São Paulo: Pioneira, 1998.
- KOTLER, Philip. *Administração e Marketing: análise, planejamento, implementação e controle* - São Paulo: Atlas, 1.993.
- LA Tour, Stephen A.; *A Plea for Strategic Marketing*, Journal of Health Care Marketing; Boone; Fall 1984;
- MARTINS, Sérgio Pinto – *Manual do Imposto Sobre Serviços* – São Paulo: Malheiros Editores, 1.995.
- MORAIS, Bernardo Ribeiro de – *Doutrina e Prática do Imposto Sobre Serviços* – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1.984.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Excelência na Administração Estratégica* – São Paulo: Atlas, 1993
- _____. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas* – São Paulo: Atlas, 1997.

_____. *Estratégia Empresarial: uma abordagem empreendedora* – São Paulo: Atlas, 1988.

OLSEN, Rasmus Friis; ELLRAM, Lisa M; A portfolio approach to supplier relationships, *Industrial Marketing Management*; New York; Mar 1997;

PAPPAS, Richard A.; REMER, Donald S.; *Status of Corporate Planning Models*, *Managerial Planning*; Oxford; Mar/Apr 1984;

STUART, Barbara K.; STEELE, Carole; Can a Hospital Mean Business? *Healthcare Financial Management*; Westchester; Dec 1983;

WIND, Yoram; MAHAJAN, Vijay; SWIRE, Donald J.; *An Empirical Comparison of Standardized Portfolio Models*, *Journal of Marketing*; New York; Spring 1983;

WIND, Yoram; MAHAJAN, Vijay; *Designing Product and Business Portfolios*, *Harvard Business Review*; Boston; Jan/Feb 1981;

WOLF, Kenneth; SIU-RUNYAN, Yvonne Portfolio purposes and possibilities, *Journal of Adolescent & Adult Literacy*; Newark; Sep 1996;;

WRIGHT, Peter L; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos* – São Paulo: Atlas, 2000.

**ANEXO 1: LISTA DE ATIVIDADES ECONÔMICAS UTILIZADAS PARA FINS DE
CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE PORTFÓLIO – MODELO GE - E VALORES DE
ATRATIVIDADE E FORÇA**

N.º	ATIVIDADE ECONÔMICA	ATRATIVIDADE	FORÇA
1	EMPRESAS DE INFORMATICA	3,812080537	3,171653543
2	INSTITUICOES FINANCEIRAS	3,625503356	3,056692913
3	ENSINO SUPERIOR	3,555704698	3,212598425
4	ADMINISTRACAO PUBLICA	3,55033557	3,033070866
5	EMPRESAS DE RADIODIFUSAO, JORNALÍSTICAS E DE TELEVISÃO E OUTROS SERV. DE COMUNICAÇÃO	3,493959732	2,220472441
6	EMPRESAS DE VIGILANCIA, SEGURANCA E LIMPEZA EM GERAL	3,390604027	3,352755906
7	HOTEIS E SIMILARES - EXCLUSIVE MOTEIS (CODIGO 5.14.38)	3,320805369	3,313385827
8	SERVICOS MEDICO-HOSPITALARES EM GERAL	3,24295302	3,149606299
9	FORNECIMENTO DE CONCRETO	3,237583893	3,028346457
10	EMPRESAS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA	3,216107383	3,267716535
11	SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL E CORRELATOS	3,181208054	3,281889764
12	EDUCACAO PRE-ESCOLAR, 1º E 2º GRAUS, E LÍNGUAS	3,161073826	3,122834646
13	MOTEIS, E DIVERSÕES PÚBLICAS	3,063087248	3,040944882
14	EMPRESAS DE SEGURO PRIVADO E CAPITALIZACAO - INCLUSIVE RESSEGURO	3,04966443	2,737007874
15	EMPRESAS DE CONSULTORIA, AUDITORIA, ASSESSORIA E CONTABILIDADE	2,975838926	2,840944882
16	EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIARIO URBANO	2,965100671	2,428346457
17	OUTROS SERVICOS DE SAUDE	2,961073826	2,935433071
18	SERVICOS DE TURISMO E DE AGENCIAS DE VIAGEM	2,948993289	2,837795276
19	ARRENDAMENTO MERCANTIL OU "LEASING"	2,943624161	2,766929134
20	SERVIÇOS DE MANUTENCAO E ASSISTENCIA TECNICA	2,932885906	3,02992126
21	PROFISSIONAL DE NIVEL SUPERIOR OU LEGALMENTE EQUIPARADO	2,889932886	3,14488189
22	EMPRESAS DE ADMINISTRACAO DE CONSORCIOS E FUNDOS MUTUOS	2,852348993	2,686614173
23	SOCIEDADE DE PROFISSIONAIS	2,809395973	3,264566929
24	PROFISSIONAL DE NIVEL MEDIO OU LEGALMENTE EQUIPARADO	2,802684564	2,94015748
25	SERVICOS DE LOCACAO DE BENS MOVEIS	2,8	2,692913386
26	EMPRESAS DE RECRUTAMENTO, AGENCIAMENTO, SELECAO, COLOCACAO OU	2,783892617	2,765354331
27	SERVICOS DE FOTOGRAFIA E CINEMATOGRAFIA	2,777181208	2,752755906
28	OUTRAS EMPRESAS DE ADMINISTRACAO	2,747651007	2,981102362
29	ACADEMIAS DE EDUCACAO E CULTURA FISICA E OUTROS ESTABEL DE BELEZA E HIGIENE, INCL. LAVANDERIAS	2,743624161	2,97007874
30	CLICHERIA E LITOGRAFIA	2,742281879	2,754330709
31	CONSERVACAO E REPARACAO DE VEICULOS AUTOMOTORES - INCLUSIVE LA	2,734228188	3,051968504
32	ARMAZENS GERAIS E OUTORS SERVIÇOS DE GUARDA, INCLUSIVE ESTACIONAMENTO	2,710067114	2,984251969
33	SERVIÇOS DE CONSERVACAO E REPARACAO	2,706040268	2,851968504
34	EMPRESAS DE CAMBIO E DISTRIBUICAO DE TITULOS E VALORES EM GERAL	2,680536913	2,45984252
35	ORGANIZACAO DE FEIRAS, LEILOES, AMOSTRAS E SIMILARES	2,651006711	2,985826772
36	EMPRESAS DE REPRESENTACAO EM GERAL - INCLUSIVE CORRETAGEM, DESPACH	2,632214765	2,754330709
37	SERVICOS TECNICOS	2,605369128	2,644094488
38	EMPRESAS IMOBILIARIAS	2,579865772	2,741732283
39	Serviços de entidades sem fins lucrativos	2,563758389	2,102362205
40	COPIAS DE DOCUMENTOS E OUTROS PAPEIS, PLANTAS E DESENHOS POR QUALQUE	2,534228188	2,565354331
41	SERVICOS DE FUNERARIOS	2,516778523	2,302362205
42	Demais profissionais autônomos	2,499328859	2,562204724
43	ORGANIZACOES INTERNACIONAIS	2,44295302	1,869291339
44	CABELEIREIROS E BARBEIROS	2,312751678	2,74488189