

# PROFISCO 2018

## CARTA DE BLUMENAU

Os Auditores Fiscais Tributários e Procuradores Municipais do Sul do Brasil, reunidos aos trinta dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezoito, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Blumenau, com o apoio da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal - ANAFISCO, da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – FENAFIM, da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM e da Prefeitura Municipal de Blumenau, após amplo debate no **PROFISCO 2018: VI Encontro Catarinense dos Fiscos Municipais e I Fórum Sul-Brasileiro de Auditores e Procuradores Municipais**, tendo por tema **A Reforma Tributária, os Municípios e as Carreiras de Estado**, deliberaram expedir a presente **CARTA DE BLUMENAU** em defesa dos Municípios, no sentido de garantir-lhes a autonomia, ameaçada pelas propostas de **Reforma Tributária**.

O PROFISCO 2018 nasceu da necessidade da união das carreiras de Auditoria e Procuradoria Municipal em torno do tema Reforma Tributária trazido pelas Auditoras Fiscais Tributárias Ellen Eike Jocham e Márcia Zilá Longen, após participação no Fórum Internacional Tributário - FIT/2018 e no Fórum Fisco Municipal ocorridos em junho de 2018 na cidade de São Paulo.

As discussões foram alicerçadas na análise dos modelos de reforma tributária hoje tramitando ou em projeção no país, em especial nos pontos que afetam a as receitas municipais. Neste sentido, foram levantados o diagnóstico e fixadas as seguintes premissas, fundamentos e conclusões:

1. O Município tem um papel importante para a sociedade. É o ente mais próximo à população, onde ocorrem as relações econômicas e sociais, de modo que as mudanças locais requerem respostas rápidas das gestões municipais, que precisam ser eficientes e ágeis. Por isso e considerando que os recursos próprios são imprescindíveis, é de suma importância à manutenção das competências tributárias e o seu pleno exercício pelos municípios, instituindo e arrecadando tributos, posto que aqueles que sobrevivem exclusivamente de repasses estão em profundo desequilíbrio fiscal.
2. Vem do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN a principal receita tributária própria para mais de 3.000 municípios, por isso retirar-lhes qualquer

possibilidade de deliberar sobre políticas tributárias sobre o consumo, deixando tal competência apenas a cargo dos Estados e ao Distrito Federal, quando a outorga de competência aos Municípios foi expressamente conferida na Constituição originária, poderá lhes render impactos negativos significativos, especialmente naqueles que, proporcionalmente, mais dependem deste imposto, como é o caso dos 400 municípios que arrecadam 97% do ISS e nos quais residem 60% da população brasileira.

3. É premente assegurar que as administrações tributárias municipais, responsáveis pela arrecadação dos cerca de 60 bilhões de reais/ano do ISSQN, mantenham a capacidade de fiscalização da tributação municipal sobre o consumo, caso contrário, haverá potencial perda de arrecadação e do exercício de autonomia administrativa. Hoje as administrações tributárias municipais maiores arrecadoras do ISSQN são compostas por aproximadamente cinco mil auditores-fiscais, altamente especializados na tributação do setor terciário, justamente a base arrecadatória que mais cresce na economia, típica dos grandes municípios, integrada por bancos, construção civil, tecnologia de informação, empresas prestadoras de serviços de saúde etc. Os auditores fiscais são também responsáveis pelos demais tributos municipais, como o IPTU, ITBI, Contribuição de Melhoria e Taxas. Deve-se considerar ainda a especialização dos Procuradores municipais para a realização da cobrança e defesa judicial do crédito tributário.

4. As propostas de reforma hoje discutidas partem da unificação dos tributos sobre o consumo de bens e serviços (ICMS, IPI, ISS e Contribuições sociais) em um único imposto (IVA/IBS) de competência estadual (como a proposta do relatório preliminar do Deputado Haully) ou de competência compartilhada pela União, Estados Distrito Federal e Municípios (como a proposta do Deputado Mendes Thame/CCiF), com mudanças nos critérios de repartições do produto da arrecadação deste novo tributo entre os Municípios.

5. No modelo tributário atual há a concentração de tributos principalmente na esfera da União; complexidade e burocracia na legislação do ICMS na esfera estadual; e, com relação ao ISSQN, o discurso da cumulatividade, que NÃO se sustenta ante a situação monofásica da esmagadora maioria de suas hipóteses de incidências e o fato do serviço inserido na cadeia de produção não gerar crédito, dá motivo à voz do setor industrial em apoio à idéia de que o serviço se incorpore ao novo tributo estadual, o IVA, ainda que a alíquota não tenha limites, chegando a representar para o consumidor, na maioria dos casos, 17 a 18%, sendo que pode ser maior a 25%, enquanto atualmente o ISSQN é limitado a 5%.

6. Estados e Municípios sentem os efeitos das políticas da União em relação às transferências constitucionais decorrentes das repartições dos tributos do poder central. O IPI, por tratar-se de tributo extra-fiscal, tem sua arrecadação com certo potencial volátil, afetando os fundos de participação dos Estados e Municípios,

enquanto a União cria contribuições não repartidas, concentrando cada vez mais a carga tributária na sua esfera, sendo repassados aos Municípios atribuições sem o correspondente recurso financeiro que suporte à adequada prestação do serviço público.

7. Em relação à cota parte do ICMS destinada aos Municípios, os problemas se agravam ao longo do tempo. A “guerra fiscal” praticada pelos Estados compromete as receitas municipais fortemente, pois ao conceder um benefício fiscal o governo estadual justifica, segundo a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, alegando que a receita inexistiria e não ocorreria se não fosse incentivada implantação do empreendimento, sem nenhuma preocupação com o comprometimento das receitas municipais transferidas. O Município que recebe os investimentos privados aumenta a sua participação no bolo da arrecadação do ICMS, que não cresce devido à renúncia fiscal do Estado em detrimento da diminuição nos repasses para os demais Municípios do respectivo Estado.

8. A mudança da competência do imposto sobre o consumo da origem para o destino pode dificultar a “guerra fiscal”, contudo, isso não impedirá que os Municípios percam receitas por decisões unilaterais de outro ente, bastando uma redução de alíquotas para determinado segmento econômico. A Lei de Responsabilidade Fiscal só será observada pelo ente titular do tributo, sem respeitar os desequilíbrios que poderão ocorrer aos demais entes que recebem repasse do imposto em questão.

9. Ao retirar competências de um ente político, este enfraquece perante a federação, principalmente no aspecto tributário. O Município passaria, na proposta do relator da PEC 293/2004, a ser ente semi-autônomo, sem possibilidade de elaborar qualquer política tributária sobre o consumo ou fiscalizar os setores econômicos que mais lhe trariam retorno financeiro.

10. Estima-se que a PEC 293/2004, em tramitação no Congresso Nacional, pode reduzir a capacidade financeira municipal de prestação de serviços públicos aos cidadãos, prevendo-se uma perda de quase metade da receita própria dos municípios que cobram o ISS. Atualmente não há dados confiáveis que possam embasar uma mudança de critério de repartição segura para os Municípios, toda a análise é feita de forma global. A redistribuição das receitas acarretará uma tragédia para diversos Municípios, na medida em que haverá perdas consideráveis em virtude da entrega da principal receita tributária própria (ISS) para um “bolo” a ser repartido por todos os municípios de um Estado, sem uma compensação definitiva.

11. Reafirma-se que o ISS é hoje a principal receita tributária própria para mais de três mil municípios, não sendo possível retirar-lhes a competência tributária sobre o consumo, dado aos fortes impactos negativos, que pode chegar a 50% (cinquenta por cento) da receita própria.

12. Em relação ao ICMS, atualmente 75% dos 25% são repartidos pelo critério do valor agregado, mas as propostas sugerem o destino do bem e serviço com o objetivo de acabar com a guerra fiscal. Para conhecer o potencial de risco envolvido, a ANAFISCO realizou análises sobre a última versão divulgada da PEC 293/2004, utilizando o atual índice de participação do Município – IPM-ICMS, um índice do PIB do Município em relação ao PIB estadual, um índice da população do Município e o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em relação à população e IDH do Estado e outro índice da população do Município e o seu índice de desenvolvimento humano critério renda – IDH\_renda em relação à população e IDH\_renda do Estado. Acredita-se que o IDH\_renda deve se aproximar do critério destino, pois a população local é responsável pelo consumo dentro do Município (destino final) e sua renda influencia o montante consumido.

13. A análise dos critérios considera dados de 2017, um IBS (PEC 293/2004) que supera o montante de seiscentos bilhões de reais, dentre os quais os Municípios detêm 22,87% do produto da arrecadação, o acréscimo da parte do Estado sobre o IPVA de veículos automotores terrestres e o ITCMD, arrecadado pela União e repassado aos Municípios após um valor retido para custeio da cobrança. Os Municípios perdem o ISS; o valor atual da sua cota parte do ICMS; 22,50% do IPI no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esses são os principais ganhos e perdas no Município, importantes para avaliar o potencial risco de repartição, com significativa redistribuição de receitas transferidas entre os menores entes da federação.

14. Os resultados obtidos demonstram que uma reforma tributária que estabeleça uma repartição do “bolo” tributário de forma global entre a União, os Estados e os Municípios, sem dados precisos para estabelecimento de cotas partes e índices de repartição destas, pode levar ao colapso de centenas de administrações municipais, principalmente, aquelas que se estruturaram com um corpo especializado na fiscalização de tributos sobre consumo (ISS), que constituem sua principal receita tributária própria.

15. Mecanismos de transição apenas retardarão o problema. Não se pode estabelecer um modelo de reforma tributária sem um mecanismo definitivo para solucionar o problema da mudança de repartição. É necessário levantar dados para depois definir parâmetros mais precisos que minimizem os riscos. Um modelo de arrecadação sem passar pelo Tesouro de algum ente, com a uniformização das legislações tributárias, harmonização das fiscalizações federais, estaduais, distritais e municipais, sem afetar as receitas tributárias dos Municípios.

16. Os Municípios mais prejudicados após o período de transição, conforme estimativas da ANAFISCO, serão aqueles com maior concentração de pessoas, como por exemplo, Rio de Janeiro e São Paulo, cujas regiões metropolitanas abrigam 35 milhões de cidadãos. Especificamente no caso de Blumenau, a redistribuição de 22,87% do

futuro IVA/IBS deverá provocar uma perda na ordem de oitenta e dois milhões de reais ao ano, mesmo considerando-se eventual acréscimo de 50% na arrecadação de IPVA e transferência de receitas relativas ao ITCMD previstas nos relatório preliminar do Deputado Haully.

17. Dentro do contexto de crise fiscal, a reforma tributária precisa ser bem pensada em diversos aspectos, não apenas fiscal e econômico. Mudanças radicais podem produzir resultado diverso do esperado, com consequências sociais desastrosas. Deve ter como norte o reequilíbrio federativo, mudando o paradigma atual, onde a União fica com 65% do bolo tributário, Estados com 25% e Municípios apenas com 10%. Essa lógica deve ser invertida, diluindo essas proporções no longo prazo.

18. A sociedade merece um modelo de sistema tributário que atenda aos princípios da racionalidade, transparência, eficiência, justiça e equidade, mas preserve a autonomia da população local na escolha de sua própria carga tributária, respeitando-se o federalismo nacional com certa descentralização de recursos e poder. Sem isso a maioria da população perderá: 60% da população residem nos 400 municípios que arrecadam 97% do ISS.

19. Como alternativa para minimizar os efeitos da extinção do ISSQN, uma alíquota municipal sobre o consumo (bens e serviços), como proposto na emenda Mendes Tahme/CCiF com arrecadação e fiscalização no destino, legislações uniformes, pode ser um mecanismo eficiente, pois a lei poderá ser editada com base em informações precisas e definir alíquota para minimizar o desequilíbrio nas receitas municipais. Tal alíquota poderia ser tanto integrada à alíquota do IBS ou restringir-se à sua última fase.

20. Por tudo isso, e considerando que o debate eleitoral é uma oportunidade para a ampla discussão das propostas, a AFIVALE e a APROBLU, realizadoras do PROFISCO 2018, assim como a ANAFISCO, apoiadora do evento, pela definição de uma reforma tributária que seja pensada na perspectiva do desenvolvimento; do equilíbrio federativo onde os Municípios não percam autonomia, tampouco sua competência tributária ativa; da revisão das renúncias fiscais altamente regressivas; da simplificação das obrigações tributárias acessórias e do fortalecimento e modernização das Administrações Tributárias municipais enquanto atividade essencial ao funcionamento do Estado, competente para o lançamento e fiscalização dos tributos, inclusive sobre o consumo, principal fonte de recursos próprios.

**21. Em conclusão, a proposta a ser avaliada está fundada nos seguintes pressupostos:**

**21.1 Instituição de estrutura tributária que consolide equilíbrio entre gastos e receitas em cada um dos três níveis federativos, assegurando o reequilíbrio federativo e recursos compatíveis com as atribuições de cada ente:**

Não basta assegurar que, nos primeiros cinco ou dez anos sejam mantidos os atuais percentuais das receitas tributárias globais. É necessário prever-se regras perenes com publicidade das simulações dela decorrentes.

Por outro lado, e principalmente para os grandes arrecadadores de ISS, é absolutamente insuficiente tentar compensar-se eventual perda de ISS com adicional de 50% de IPVA ou 100% do ITCMD (equivoco da PEC 293/2004).

Além disso, é necessário modificar o paradigma atual onde a União fica com 65% do bolo tributário, Estados com 25% e Municípios apenas com 10%. A prestação eficiente de serviços públicos pressupõe maior capacidade financeira dos municípios.

### **21.2 Propiciar um ambiente econômico que favoreça o empreendedorismo, com mais transparência e segurança jurídica, e, ao mesmo tempo, combata a evasão fiscal e a concorrência desleal:**

A simplificação da relação fisco/contribuinte poderia ser obtida pela harmonização das legislações dos impostos sobre consumo; unificação de inscrições cadastrais, obrigações acessórias (declarações e notas fiscais eletrônicas), procedimentos de arrecadação padronizados, que são hoje viabilizados pela tecnologia da informação e são passíveis de implementação através da instituição de portais interfederativos na internet; um sistema tributário mais racional e transparente, que iniba a guerra fiscal e a concorrência desleal, tal como proposto na emenda 2 (dois) à PEC 293/2004, de autoria do Deputado Vicente Cândido.

### **21.3 Oferecer um sistema tributário menos regressivo e mais equitativo:**

Uma tributação mais racional implicaria menos evasão e redução de alíquotas ao consumidor. Para isso são necessárias estratégias que mitiguem a evasão de tributação na renda e patrimônio; a “pejotização” e outros mecanismos hoje adotados para fugir à incidência do IRPJ devem ser desestimulados; a folha de salários deve ser desonerada; a avaliação patrimonial deve ser feita através de metodologia adequada; a tributação do consumo deve ser simplificada, evitando-se fugas através de brechas creditícias; conflitos de competência e lacunas de tributação, decorrentes de questões como a adoção do conceito de “serviços” como mera “obrigações de fazer” devem ser superadas.

### **21.4 Prever estruturas administrativas que permitam uma maior eficiência ao Fisco, sem, contudo, ferir a autonomia dos entes federados:**

É fundamental a integração das administrações tributárias para a eficiência na arrecadação, respeitando-se a autonomia de fiscalização em uma atuação conjunta, de forma harmonizada e racional.

Deve-se considerar que os Municípios vêm, ao longo dos últimos 30 anos, estruturando suas administrações tributárias com a capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de sistemas e metodologias para a tributação de serviços. Tais recursos devem ser aproveitados. Também quanto à eficiência, princípio tão

perseguido pela Administração Pública, sustenta-se que o não aproveitamento das administrações tributárias locais representa perdas para todos os entes, dada à maior proximidade com os contribuintes, o que implica no reconhecimento da importância da capilaridade fiscal que se perderá ao desprezar esta força fiscal.

Em se concretizando a integração do ISSQN a outros tributos e incorporação em um IVA Nacional, defende-se que deveria haver um período de transição de alíquotas com os atuais impostos e a capacidade de fiscalização do novo tributo deveria ser conferida aos auditores-fiscais de administrações tributárias dos entes competentes União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A carência de administrações tributárias organizadas em municípios menores pode ser superada buscando-se alternativas como a instituição de consórcios, nos termos da Lei Federal 11.107/2005.

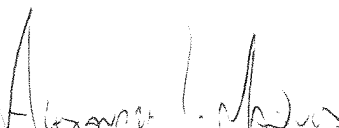
A instituição de um órgão de tributação para a fiscalização e arrecadação do IVA deveria adotar critérios objetivos para a seleção de seus agentes: atuais titulares de cargos efetivos de carreiras específicas das administrações tributárias da União/Estados/DF/Municípios com competência para lançamento e fiscalização tributária, que tenham sido providos mediante concurso público. O órgão de tributação poderia ser uma autarquia ou consórcio público, cuja gestão fosse compartilhada pelos entes tributantes, com recursos próprios decorrentes de vinculação de parcela da receita de impostos por ela arrecadada (CF, art.167, IV) e autonomia administrativa, financeira, orçamentária, gerencial e funcional.

Blumenau, 30 de agosto de 2018.



**Ellen Eike Jocham**  
Presidente

**Associação Auditores Fiscais Tributários  
do Município de Blumenau - AFIVALE**



**Alexandre Marques**  
Presidente

**Associação dos Procuradores do  
Município de Blumenau – APROBLU**



**Mário Hildebrandt**  
Prefeito Municipal

**PREFEITURA  
BLUMENAU**