

# IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

Mudança na lei dobra lista de atividades tributadas, sufoca guerra fiscal e aumenta receita das prefeituras

SÉRIE CONQUISTAS





# IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

Mudança na lei dobra lista de atividades tributadas, sufoca guerra fiscal e aumenta receita das prefeituras

SÉRIE CONQUISTAS



2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br).

**Autores:**

Altair Nobre  
Fábio Schaffner

**Supervisão Editorial:**

Luciane Guimarães Pacheco

**Diretoria-Executiva:**

Gustavo de Lima Cezário

**Revisão de textos:**

Keila Mariana de A. O. Pacheco  
Allan Moraes

**Diagramação:**

Themaz Comunicação

**Capa:**

Fotos de arquivo / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Imposto Sobre Serviços: Mudança na lei dobra lista de atividades tributadas, sufoca guerra fiscal e aumenta receita das prefeituras. – Brasília: CNM, 2015.

40 páginas.

ISBN 978-85-8418-013-4

1. ISS. 2. Guerra fiscal. 3. Receita municipal. Finanças públicas. Impostos. I. Título.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

# Carta do Presidente

Uma legislação obsoleta que lesava os mais de 5 mil municípios do Brasil não resistiu ao inverno de 2003. Era a noite de 9 de julho, quando nas galerias do Senado os prefeitos festejaram a aprovação da mudança na legislação do Imposto Sobre Serviços (ISS). Pela primeira vez em quase 40 anos, as regras dessa relevante fonte de receita própria das prefeituras eram alteradas de forma substantiva. E para melhor.

Com o aprimoramento sugerido pela CNM, encampado pelo Palácio do Planalto e aprovado pelos senadores, os municípios veriam se multiplicar por seis o volume global de recursos advindo do ISS. Os grandes municípios, de maior desenvolvimento e economia mais ativa, tiveram um incremento de médio de 83% na receita do tributo. Nos pequenos, esse ganho chegou a 190%.

Até as palmas irromperem nas galerias do Senado, porém, foi uma luta dura. Foi uma jornada que incluiu estudos, debates, audiências públicas, reuniões com deputados, senadores e ministros, em uma onda de conversas e negociações que se fortaleceu nas associações regionais de municípios Brasil afora e chegou com energia ao Palácio do Planalto.

Doze anos depois, em 2015, as conquistas do movimento, sob a liderança da Confederação Nacional de Municípios (CNM), superaram a marca de R\$ 300 bilhões. O aumento na arrecadação do ISS não é a única recompensa. Temos a celebrar ganhos em diferentes campos, seja o aumento na fatia do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), seja a ampliação da arrecadação de impostos como o Imposto Territorial Rural (ITR), seja a criação de uma fonte para custear a iluminação pública que evitou deixar às escuras milhares de vias públicas – a Contribuição Social de Iluminação Pública (Cosip) –, entre outras.

Ainda temos muito a conquistar, inclusive uma nova revisão do ISS, mas felizmente temos tantas conquistas a lembrar, que exigiram uma série de livros. Esse conjunto de volumes tem como fio condutor uma lição: a união dos Municípios para defender os seus direitos é indispensável. Do contrário, as administrações locais sucumbem à pressão que lhes empurra mais obrigações e amputa direitos e recursos.

Neste livro, integrante de uma série concebida para compartilhar os bastidores de lutas vitoriosas do movimento municipalista, conheça um capítulo importante da História.

Paulo Ziulkoski  
Presidente da CNM

# Sumário

Carta do Presidente .....	5
Introdução .....	8
A vitória no Congresso.....	10
O despertar contra a injustiça .....	14
O aperfeiçoamento na fiscalização.....	21
O cabo de guerra com os bancos .....	24
A nova batalha .....	29
Bibliografia .....	37

# Introdução

Reduzida no final dos anos 1990 a um livro de atas, um celular antigo e uma pequena dívida, a principal entidade municipalista brasileira reagiu. Transformou-se em uma instituição com conquistas de centenas de bilhões para os cofres públicos municipais, além dos resultados não monetariamente quantificáveis. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) orgulha-se de ter iniciado, incentivado, viabilizado e liderado lutas e reivindicações que resultaram em inúmeras conquistas para os Municípios, algumas delas descritas nesta série, que neste volume trata de uma jornada gloriosa: a mudança na legislação do Imposto Sobre Serviços, o ISS, uma das principais fontes de receita das prefeituras.

Na vanguarda da mobilização, está a *Marcha a Brasília em defesa dos Municípios*. Resultado do esforço de milhares de gestores que vêm a Brasília todos os anos, a Marcha é o maior encontro municipalista do Brasil e da América Latina. Da recusa do governo em atender aos prefeitos em 1998 – recepcionados pela Polícia Militar em frente ao Palácio do Planalto – às mais recentes conquistas, os gestores municipais com diferentes papéis, entre eles vereadores, secretários e outros municipalistas, deram credibilidade à Marcha e a transformaram em sinônimo de luta pelos direitos do cidadão e, a cada ano, uma coleção de momentos históricos. São arquivos valiosos para a memória do municipalismo brasileiro.

Essa mudança, determinada com a profissionalização e a ampliação de corpo técnico, o aumento no número de Municípios filiados e a organização frequente de Marchas e mobilizações, levou à emancipação político-financeira, com a qual a CNM adquiriu credibilidade entre as instituições, quadro técnico de qualidade e autonomia simbolizada pela construção de sede própria concebida para ser um grande centro de conhecimento municipal.

Na última década, cresceu a força do municipalismo no cenário internacional, tendo a CNM assumido o protagonismo na representação política e na busca de oportunidades de cooperação e promoção econômica para os Municípios brasileiros. O resultado disso você vai ler nas próximas páginas.

# A vitória no Congresso

Foi uma goleada: 62 votos favoráveis e nenhum contrário, um resultado que levou os prefeitos que ocupavam as galerias do Senado a festejarem o final da votação em plenário. Transcorria a noite de 9 de julho de 2003 e a Câmara Alta do Congresso finalmente atualizava a obsoleta legislação que normatiza a cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS) no país.

A comemoração não era sem motivo. Naquela sessão legislativa, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) garantia uma das maiores conquistas do movimento municipalista brasileiro. Meses de estudos, debates e audiências públicas, reuniões com deputados, senadores e ministros, uma onda de conversas e negociações que percorreu desde as associações regionais de Municípios Brasil afora e chegou ao Palácio do Planalto; tudo isso culminava na criação de uma lei que iria não só aumentar a arrecadação das mais de 5 mil prefeituras do país mas também permitir um avanço significativo na autonomia financeira do menor e mais oprimido Ente da Federação.

Pela primeira vez em quase 40 anos, as regras da principal fonte de receita própria das prefeituras eram alteradas de forma substantiva. E para melhor. Com o aprimoramento sugerido pela CNM, encampado pelo Palácio do Planalto e aprovado pelos senadores, os Municípios veriam se multiplicar por seis o volume global de recursos advindo do ISS. Os grandes Municípios, de maior desenvolvimento e economia mais ativa, tiveram um incremento de médio de 83% na receita do tributo. Nos pequenos, esse ganho chegou a 190%.

O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, compara: **“Depois que conseguimos mudar a lei, a arrecadação anual subiu de R\$ 9 bilhões para R\$ 52 bilhões (2014)”**.

Sancionada em 31 de julho de 2003 – três semanas após a aprovação pelo Senado – pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Complementar 116/2003 com seus nove artigos permitia aos prefeitos operar uma das maiores ambições dos administradores públicos: a conjugação de aumento das receitas com uma gestão mais eficaz dos tributos. Isso foi possível porque a luta da CNM fez com que a mudança na legislação do ISS dobrasse a lista de serviços tributados – com a inclusão, por exemplo, de setores até então isentos e que haviam crescido muito nos últimos anos com o advento da tecnologia, como o desenvolvimento de *softwares*, jogos eletrônicos e serviços de informática, além das instituições financeiras – e alterasse pontos fundamentais para diminuir a guerra fiscal que envolvia os Municípios em uma disputa fratricida. Até então, muitos prefeitos reduziam a alíquota do imposto para atrair empresas sediadas em outras cidades.

No afã de ampliar o número de contribuintes, os gestores abriam mão de uma parte expressiva daquilo que, em muitos casos, era praticamente a sua única fonte de receita própria. Em outras cidades, o cego apetite arrecadatório resultou na cobrança de alíquotas superiores a 30% sobre determinados setores da economia – um índice tão elevado que tinha efeito contrário, aumentando a sonegação. Não raro, no final de cada ano, angustiados diante da escassez de dinheiro para quitar encargos como o pagamento do décimo-terceiro salário do funcionalismo, eles concediam generosos descontos para quem tinha tributos em atraso. Ou seja, na busca por mais recursos, os Municípios ora eram negligentes, ora competiam entre si, em vez de trabalharem juntos por soluções administrativas e de fluxo de caixa para todos. Essa distorção levou a CNM a se empenhar durante anos e de forma contínua pela mudança na lei.

Com as novas regras, as alíquotas tiveram uma margem de manobra menor – não poderiam ser inferiores a 2%, chegando ao máximo de 5%. A maior vitória, contudo, foi o incremento na lista de serviços tributáveis, até então limitada a cem itens. A aprovação da lei dobrou o tamanho da lista, passando dos 200 setores tributados. Segundo dados do Estudo Finanças Públicas do Brasil, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Lei Complementar 116 permitiu, ainda em 2003, um aumento de 11,5% na arrecadação do ISS.

Já no ano seguinte, 2004, o ganho médio dos Municípios foi de 25%. E a partir de 2008, com a regulamentação da legislação no âmbito de cada Município, a CNM estima que a maioria das prefeituras conseguiu dobrar suas receitas com o ISS. Antes da lei, o valor arrecadado em ISS pela totalidade dos Municípios brasileiros era R\$ 7,9 bilhões. Em 2012, essa cifra alcançou R\$ 46,6 bilhões – ou seja, um crescimento de 589%. Atualmente, já são mais de R\$ 50 bilhões. Nenhuma outra receita cresceu tanto no mesmo período.

**“Na minha visão, a Lei Complementar 116/2003 é a maior conquista do movimento municipalista até hoje em termos financeiros, pelo ganho histórico em incremento de receitas para as prefeituras”**, afirma o consultor Eudes Sippel, que orienta a CNM em questões tributárias.

Além do ISS, as prefeituras dispõem de apenas outros dois tributos próprios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e o Imposto Sobre a Transação de Bens Imóveis (ITBI), ambos com repercussão financeira bem inferior na arrecadação municipal à taxa sobre a prestação de serviços. Criado originalmente na França, em 1954, o ISS surgiu no Brasil em 1965, mas sua cobrança só foi devidamente colocada em prática três anos depois, com uma lista de 29 tipos de serviços tributados. No início, a maioria dos Municípios sequer conseguia cobrar o imposto, por conta de um sistema de fiscalização incipiente e deveras ineficaz. A partir de 1968, contudo, logo ele se tornaria o pilar de sustentação do caixa das pre-

feituas, com a edição do Decreto-Lei 406, de 31 de dezembro daquele ano, que desta vez listava 69 serviços passíveis de tributação. Naquela época, em plena vigência dos anos de chumbo do regime militar, um decreto publicado pelo governo federal tinha poder de lei e vigência imediata. Somente com a promulgação da Constituição de 1988 foi normatizada a exigência de uma Lei Complementar para regulamentar a aplicação das regras. Apesar da importância na geração de receita para as prefeituras e de longa dependência dos Municípios por repasses federais, a União pouco trabalhou para modernizar a legislação tributo.

“Esse decreto elencava cerca de 100 itens sobre os quais incidiam o ISS. Como ele ficou muito tempo parado, quase 40 anos praticamente, os serviços foram sendo criados, inovados, a economia andou, surgiram novos tipos de serviços. O decreto ficou atrasado, pois não previa cobrança sobre uma série de atividades da economia”, diz Ziulkoski.

Em 1989, o então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB) apresentou um projeto de lei modificando essa estrutura e ampliando a lista de serviços cobrados. No entanto, a iniciativa nunca foi tratada como prioridade no Congresso Nacional. Foram 14 anos em que a matéria tramitou quase sem avanços, ignorada pelos parlamentares e pelo governo federal. Foi a partir da mobilização da CNM que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva concordou que era urgente aperfeiçoar a lei, construindo novas regras para permitir não só a geração de mais caixa, como também para fazer justiça fiscal nos Municípios.

A lei estava parada no Congresso – já fazia muito tempo –, e o presidente Lula tinha acabado de assumir. Ele queria demonstrar avanço para os Municípios, conversou com a CNM e não levou em consideração picuinhas menores, já que era um projeto do senador Fernando Henrique Cardoso, um adversário político.

# O despertar contra a injustiça

O presidente da CNM recorda uma conversa com o então prefeito de Santo Antônio da Patrulha (RS), Paulo Bier. Este reclamava que a concessionária da praça de pedágio instalada em seu Município não pagava um tostão de ISS. De imediato, Ziulkoski foi estudar o assunto e deparou com uma legislação arcaica, ineficaz e que estimulava a sonegação.

Ziulkoski comenta:

*Antes da aprovação da Lei Complementar 116, a gente conseguiu incluir a cobrança do ISS sobre os pedágios, em 1999. Foi um projeto do deputado Alexandre Cardoso, à época do PSB do Rio de Janeiro, e do senador Pedro Simon, do PMDB do Rio Grande do Sul. Com isso, nós incluímos os pedágios, que eram uma atividade econômica recente, na lista daqueles cerca de 100 itens tributados. O pior era que as concessionárias incluíam o valor do imposto na tarifa, ou seja, cobravam do cidadão, mas não pagavam, não repassavam às prefeituras, pois não estava incluído na legislação. Isso acontecia em todo o país. Na época, eu calculei em R\$ 180 milhões o que eles teriam arrecadado e não haviam repassado aos Municípios. Era um percentual de 5% da tarifa que deveria ficar no Município onde a praça de pedágio estava instalada. A gente conseguiu aprovar essa mudança e daí eu vi que era preciso rever toda a lei, toda a legislação do ISS.*

Para levar a cabo a reformulação, os municipalistas contaram com inúmeros parceiros. A Associação Brasileira dos Secretários de Finanças das Capitais (Abrasf) teve papel primordial na formulação de propostas, inclusive com a criação de comitês regionais nos Estados. Até mesmo o Banco Central do Brasil colaborou, ajudando a enumerar os serviços financeiros que passariam a ser cobrados das instituições bancárias.

A principal reivindicação dos prefeitos era atualizar a lista de serviços tributados. Desde 1968, a legislação havia sido modificada em somente quatro ocasiões – em 1974, 1984, 1987 e 1999. No entanto, as inovações eram mínimas e não acompanharam a evolução da sociedade e da economia. O advento de novas tecnologias e o surgimento de inúmeras outras atividades profissionais de prestação de serviços abriam um leque de novas possibilidades de tributação. Como se tratava de receita exclusiva dos Municípios, ou seja, não havia perdas de arrecadação para a União, o governo federal lavava as mãos, sem demonstrar o mínimo interesse em fazer ajustes na legislação.

Mesmo as pequenas e bissextas mudanças geravam controvérsia. Os empresários que porventura eram atingidos argumentavam que, como o seu ramo de negócios não estava descrito na lista de cobrança do ISS, não havia permissão legal para a tributação. Muitas vezes a discussão foi parar na Justiça. Invocado, o Supremo Tribunal Federal, mais alta esfera do Judiciário, emitiu inúmeras decisões nesse sentido, dando às empresas o lastro jurídico para a isenção tributária.

Um dos segmentos econômicos que mais litigaram foi o bancário. Pelo Decreto-Lei 406, de 1968, havia possibilidade de tributação de apenas dois itens desses tipos de serviços. Como 40 anos depois as instituições financeiras haviam criado inúmeras outras operações, e lucrado muito com isso, as prefeituras começaram a efetuar a cobrança do ISS ao arripio da lei. Os bancos, então, recorriam à Justiça – e fatalmente obtinham ganho de causa. A aprova-

ção da Lei Complementar 116/2003, contudo, ampliou a tributação sobre essa atividade. Os itens bancários passaram de dois para 18. Com efeito, a judicialização caiu drasticamente.

**“O principal obstáculo que enfrentamos foi a força do dinheiro”**, lembra o presidente da CNM.

Os bancos não queriam pagar. A decisão política (de mudar a lei) não era tomada porque os interesses de quem não pagava e teria de passar a contribuir se organizaram com toda a sua força. Foi um *lobby* imenso sobre o governo e o Congresso. Nunca passava nada. O momento mais tenso foi com o relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR). Nós nos reuníamos para poder acertar, mas havia muita luta também por parte dos Municípios que tinham privilégios e iam perder arrecadação. E, além da resistência do setor financeiro, dos bancos, tinha da indústria, das empresas de limpeza e de segurança, desses setores mais organizados, porque o borracheiro que tem de pagar ISS não tem organização, tampouco força para barrar uma lei no Congresso. Ao fim, todos esses setores foram incluídos, com os serviços bancários, internet e de comunicação. O *lobby* é legítimo, não estou condenando, mas nós estávamos do outro lado. E aí vencemos. Conseguimos viabilizar e votamos. Se não me enganaram foi a única lei complementar aprovada naquele ano.

A primeira vitória dessa jornada veio no apagar das luzes do ano legislativo de 2002. A Câmara dos Deputados aprovou as mudanças na última sessão do ano, em 18 de dezembro. Foram 306 votos favoráveis, apenas dois contrários e uma abstenção. Em julho do ano seguinte, o Senado também aprovaria a matéria, encerrando uma longa tramitação que perdurava por 14 anos, desde o protocolo do projeto de lei do então senador Fernando Henrique Cardoso até a sanção pelo presidente Lula.

Ao final da votação no Senado, ponderou o relator da matéria, Romero Jucá: “Desde a Constituição de 1988, os Municípios estavam esperando essa ampliação do ISS. Estamos corrigindo injustiças tributárias. Estamos trazendo para a base de tributação do ISS serviços que até hoje não eram alcançados nem pelo ICMS”.

Uma combinação de fatores criou as condições para a aprovação por unanimidade da Lei Complementar 116. A principal condição, naturalmente, foi a disposição do governo federal em atender à reivindicação da CNM. As negociações avançaram logo no início do governo Lula, então recém-empossado. Ainda em janeiro de 2003, com menos de um mês de mandato, Lula e uma comitiva de ministros participaram da terceira edição do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre.

Ziulkoski relembra:

*No início daquele ano, o presidente Lula havia recém-tomado posse, e houve em Porto Alegre o Fórum Social Mundial. Na ocasião, eu me reuni com prefeitos do Brasil inteiro na sede da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs). Tivemos a sorte de que o então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, havia sido prefeito de Ribeirão Preto, conhecia o assunto e era muito ligado às prefeituras. Montamos um grupo de trabalho e apresentamos uma proposta ao governo, que a encampou. Então teve uma decisão política do governo em fazer a reforma do ISS. Foi uma luta titânica, mas foi feito.*

O presidente da CNM então decidiu usar a tradicional Marcha dos Municípios como aríete para vencer as barreiras remanescentes:

*Lembro que a coisa não andava, a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) se ergueu contra. Aí foi decisiva a Marcha dos Prefeitos daquele ano. Levamos milhares de prefeitos a Brasília. Tivemos muitas reuniões com o Palocci, com o chefe da Casa Civil, José Dirceu, que estava alinhado com a nossa reivindicação e, principalmente, com um órgão criado pelo governo por sugestão da CNM, que era a Secretaria de Assuntos Federativos, na época comandada pelo Vicente Trevas. O PT tinha muitos prefeitos, mas quase não tinha governadores. E havia muitos deputados na base do governo que já haviam sido prefeitos. Isso nos ajudou muito porque eles conheciam os nossos problemas. Eu senti que a vitória estava perto no momento em que as forças se conjugaram: um governo novo e que era mais comprometido com as prefeituras, uma proposta concreta apresentada pela CNM, a grande marcha que fizemos naquele ano, com a presença de mais de 20 ministros e do presidente da República, a mobilização dos prefeitos Brasil afora, o caráter arcaico da legislação vigente à época. Enfim, tudo isso foi formando um cenário irreversível.*

Apesar de o atual sistema ainda propiciar uma brutal concentração do bolo tributário – a União fica com 70% de toda a arrecadação de impostos no país, ante 25% dos Estados e somente 5% dos Municípios –, a nova legislação acabou criando mecanismos para diminuir a guerra fiscal. Um dos mais importantes instrumentos nessa batalha foi o que permitiu que diversas atividades fossem tributadas não mais na cidade sede da empresa, mas sim no Município onde de fato o serviço foi executado. Até 2003, o único serviço que era pago no local da prestação era a construção civil. Todos os demais eram tributados no Município-sede da empresa.

Ziulkoski afirma:

*O Decreto-Lei 406, aquele lá de 1968, tinha essa peculiaridade: o imposto tinha que ser recolhido no local da empresa prestadora do serviço, e não no local do tomador do serviço. Essa era a regra geral, a única exceção era a construção civil, cujo serviço era tributado no local da obra. Era um absurdo e, em parte, isso acontece até hoje, ainda existem alguns oásis desses. Na minha cidade, por exemplo, Mariana Pimentel, tem uma empresa enorme, uma gigante do setor de florestamento, que terceirizava todos os serviços, desde a construção de cercas ao redor da propriedade, a plantação das mudas, o desmatamento, o combate à formiga, e não pagava nada de imposto. Então com a Lei 116 conseguimos incluir esse setor na lista de itens cobrados e nas exceções em que o serviço é cobrado no local onde é prestado. Com isso a gente conseguiu mudar bastante. E aumentar mais um pouco a arrecadação.*

Embora a nova lei mantivesse a regra do domicílio tributário, foram criadas cerca de 20 excepcionalidades que contribuíram para gerar caixa às prefeituras. Para o especialista Johnny Bertoletti Racic, esse foi um dos maiores avanços trazidos pela Lei Complementar 116/2003. Formado em Contabilidade e Administração de Empresas e professor das escolas de gestão das associações dos Municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (Famurs e Fecam), Racic ministra palestras para prefeituras e entidades de classe de todo o Brasil. Com frequência, aborda a relevância dessa mudança na legislação: São apenas dois artigos da Lei: o terceiro e o quarto. O terceiro fixa a regra geral do estabelecimento prestador, e o quarto busca esclarecer minuciosamente o que é o estabelecimento prestador, ampliando as exceções, que hoje (*início de 2015*) são 20. Ou seja, a empresa não paga no estabelecimento prestador, mas onde o serviço foi prestado. Isso pacificou muitos litígios provocados pelo antigo Decreto-Lei 406, pois todo mundo queria cobrar o tributo. Havia prefeituras que

retinham o imposto de todo mundo, criando o chamado substitutivo tributário. Se era devido ou não, elas estavam pouco preocupadas. Isso causava bitributação, penalizando o contribuinte que tinha o imposto retido na fonte em um Município e depois era novamente cobrado pelo mesmo serviço em outro.

A nova redação incluiu nas excepcionalidades os setores de florestamento, vigilância, limpeza, eventos e consultoria, entre outras atividades. A mudança ajudou principalmente os pequenos Municípios, que desde então tiveram o maior incremento percentual de receita do ISS. Houve também, em alguns casos, um aumento de tributação, porque geralmente a empresa pagava uma alíquota reduzida na cidade na qual estava sediada – a prefeitura se valia dessa redução tributária para atrair as empresas, prática recorrente na famigerada guerra fiscal – e passou a pagar um tributo maior no local da prestação do serviço. Em suma, além de descentralizar a arrecadação, a inovação na lei contribuiu para o desenvolvimento local.

**“Nas cidades do interior, há inúmeras empresas de vigilância, de limpeza, que normalmente estão sediadas em Municípios de maior porte e prestam serviços para várias outras empresas, órgãos públicos e prefeituras”**, exemplifica Eudes Sippel.

Como até 2003 não havia retenção na fonte e não estava claro que esses serviços deveriam ser pagos no local da prestação, esses impostos eram pagos na cidade-sede da empresa. Em Porto Alegre, por exemplo, muitas das empresas que atuam no setor de vigilância estavam domiciliadas em Cachoeirinha, na Região Metropolitana, pois lá a alíquota era mais baixa. Elas prestavam serviços para muitas empresas de Porto Alegre/RS, e todas elas recolhiam o tributo em Cachoeirinha. Não era justo, já que muitas dessas empresas prestam serviços em cerca de 70, 80 Municípios do Rio Grande do Sul. A nova lei fez justiça fiscal, com a redistribuição do recurso público, não mais centralizando em algumas poucas cidades.

# O aperfeiçoamento na fiscalização

Outro reflexo importante da Lei Complementar 116/2003 foi a modernização da gestão pública nos Municípios. Com o advento das novas regras, as prefeituras se obrigaram a criar ferramentas mais eficazes de fiscalização e controle do pagamento de impostos. A exemplo do que havia acontecido em 1965, quando o ISS foi criado no país, os Municípios tiveram de se adaptar ao novo aparato legal e tributário, o que possibilitou não apenas um aumento na receita, mas também um combate eficiente à sonegação e uma administração mais moderna e transparente da arrecadação.

Johnny Racic sustenta que um dos primeiros passos para a melhoria da gestão tributária é a qualificação dos fiscais. Para ele, é fundamental as prefeituras terem equipes bem-treinadas e bem-remuneradas, sobretudo no trato de um imposto tão complexo como primordial para as finanças municipais como é o ISS. **“Em muitas prefeituras, os fiscais têm formação de Ensino Fundamental. Hoje não dá mais para ser assim”**, entende Racic.

*É preciso que os concursos públicos abram vagas para fiscais tributários, pessoas com conhecimento da legislação e com capacidade para fazer auditorias nas empresas. Antigamente, quando não havia limitação de alíquota, a solução para aumentar a arrecadação era simplista: aumentar o imposto. Hoje a solução é fazer justiça fiscal, ou seja, todo mundo paga. Não é só a tua empresa, mas a do teu concorrente também. Isso se faz com combate à sonegação. E sonegação se combate com fiscalização eficaz.*

No Estado de São Paulo, por exemplo, tão logo a Lei 116/2003 foi sancionada, diversas prefeituras, entre elas Diadema, Santos, São José do Rio Preto e Indaiatuba, adotaram um novo sistema de gestão dos impostos, batizado de Gerenciamento Eletrônico do ISS (GISS). Em Diadema, uma das cidades pioneiras na adoção do GISS, o então secretário de Finanças, Sérgio Trani, apontava os benefícios da nova forma de controle tributário. Segundo Trani, todo o sistema de fiscalização do Município foi aprimorado, reduzindo o espaço para evasão fiscal.

**“Agora a ação é estruturada com qualificação. Tenho controle absoluto da fiscalização e das empresas”**, afirmou à época o então secretário. Com o gerenciamento eletrônico de ISS, a Secretaria de Finanças de Diadema passou a cruzar informações e formou um banco de dados. Isso permitiu direcionar a ação dos fiscais e fazer cruzamento das informações, gerando um mapa preciso da arrecadação, dos contribuintes e de cada setor tributado.

Salientou Trani:

*Posso iniciar um processo de fiscalização só com autoescolas, por exemplo. Podemos agir especificamente em bairros, ruas e avenidas, levantando a situação de cada tipo de empresa que se encontra naquele local. O cruzamento de dados permitiu a mudança nos cálculos da cobrança. Podemos levantar as informações desde o emissor de nota fiscal até quem pagou pelo serviço. Percebemos se uma empresa registra uma queda de emissão de notas e um aumento no número de serviços prestados. Mandamos um fiscal para lá e ele já sabe o que deverá ser investigado. Essa ação organizada impede qualquer tipo de lesão aos cofres públicos.*

Além de fechar o cerco sobre a sonegação, o Município facilitou a vida dos contribuintes, com a criação de uma praça de atendimento na sede da prefeitura. Ali, foram disponibili-

zados atendentes treinadas para orientar e sanar dúvidas, bem como instalados computadores para uso da população, tornando mais ágil o pagamento do imposto. A arrecadação de ISS em Diadema, cidade de médio porte, com cerca de 370 mil habitantes em 2003, era de R\$ 16 milhões naquele ano. Cresceu 56% no ano seguinte, chegando a R\$ 25 milhões, e quase quadruplicou a arrecadação em oito anos, chegando a R\$ 58,6 milhões em 2011. Em Goiânia, a arrecadação manteve comportamento semelhante, passando de R\$ 109 milhões em 2003 para R\$ 347 milhões em 2011 – o ISS cresceu três vezes no período.

Em Bagé, Município de 117 mil habitantes do interior do Rio Grande do Sul, a receita com o ISS era de R\$ 1,56 milhão em 2000. Caiu para R\$ 1,50 milhão no ano seguinte, ainda antes da vigência das novas regras. Em 2003, ano da aprovação da lei, foi de R\$ 2,15 milhões e desde então cresceu em ritmo exponencial: R\$ 3,56 milhões em 2006; R\$ 4,98 milhões em 2008; R\$ 7,45 milhões em 2011; e R\$ 9,49 milhões em 2013. Segundo a secretária da Fazenda à época, Adriana Kisata, o incremento no caixa do Município permitiu uma qualificação dos serviços públicos, com aumento dos investimentos com receitas próprias. As cifras mostram que, nos últimos dez anos, a arrecadação de Bagé com o imposto foi multiplicada por cinco.

Essa média de crescimento se repetiu em quase todas as regiões do país, tornando o ISS o maior suporte financeiro de arrecadação própria das prefeituras. **“Você passou a ter novas fontes de receita”**, explica Eudes Sippel. **“E, com isso, os Municípios começaram a melhorar a sua estrutura, com qualificação técnica, sistemas, tecnologia. Muitas prefeituras sequer tinham regulamentado o ISS em 2003 e tiveram que fazê-lo.”**

# O cabo de guerra com os bancos

Em depoimento para o Projeto Memória CNM, André Puccinelli, ex-governador de Mato Grosso do Sul (2007-2014) e ex-prefeito de Campo Grande (1997-2005) à época das negociações, lembra de uma briga com um dos setores mais poderosos da economia e de maior *lobby* junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário: o setor bancário. Contou Puccinelli:

*Nós participamos de um acordo que não foi cumprido com os Municípios. O ISS não tinha percentual vinculado. O Município aplicava 5%, 3%, 10%. Havia um Município, não me recordo qual, que aplicava 34% de ISS à instituição bancária. A Febraban foi a que mais atuou. E nós dissemos para padronizar o ISS em 10% para as instituições financeiras, que ganham muito, e 10% para os jogos de azar. O acordo foi feito entre Câmara e Senado, com a participação de prefeitos, eu inclusive, à época, que disseram: 'Nós vamos reduzir e padronizar as alíquotas: tais e tais serviços, 5%. Os dois serviços – jogos de azar e bancos –, 10%'. Nos passaram a perna: não cumpriram o acordo com os prefeitos. Os bancos tiveram reduzido na última hora o imposto para 5%. Isso foi fruto da ganância de um único Município. A Febraban utilizou como mote para baixar o exemplo daquele Município que aplicava os 34%, mas tinham feito acordo conosco em 10%. Ainda assim, mesmo sem conseguir impor os 10% de ISS para instituições financeiras, o rol de serviços que foram trazidos a maior para dentro da relação fez com que o ISS dos Municípios que atuassem, que fiscalizassem, que fossem proficientes na questão, tudo isso fez com que a arrecadação subisse.*

Essa disputa com os bancos rendeu outras polêmicas. Ainda em 2003, alguns Municípios de São Paulo passaram a isentar operações de *leasing*, o que atraiu diversas agências bancárias para essas cidades, gerando uma guerra fiscal – Poá e Barueri ainda hoje concentram mais de 90% de todas as operações desse tipo feitas no país. Assim, um carro era negociado em um Município, mas o recolhimento do ISS era feito em outro, onde a operadora havia se estabelecido. Essa briga perdura até hoje. Pela Lei 116/2003, a prestação de serviços de intermediação de contratos de arrendamento mercantil (*leasing*) não só é tributada pelo ISS como também passa a ser paga no Município onde se deu a efetiva prestação do serviço. Ou seja, não interessava onde era a sede do banco, mas onde ocorreu o serviço. Contudo, houve inúmeras disputas em tribunais superiores e até hoje essa cobrança ainda é feita na sede do banco.

Um exemplo da confusão fiscal causada por essa distorção tributária ocorreu no Município de Tubarão, em Santa Catarina. A prefeitura, cansada de ser prejudicada pela guerra fiscal, decidiu autuar uma empresa de *leasing*. A questão foi parar na Justiça e a empresa teve de depositar em juízo o valor cobrado pelo Município. Como é permitido o saque de até 70% dos depósitos judiciais, a prefeitura retirou o dinheiro para usar no pagamento de despesas locais. A justiça, porém, deu ganho de causa à empresa e agora a atual administração está sendo obrigada a restituir R\$ 74 milhões.

Assim como Tubarão, muitos outros Municípios enfrentam pendências judiciais por causa da disputa pela tributação nas operações de *leasing* – uma estimativa da CNM aponta que somente de cinco a dez Municípios são beneficiados com a incidência do ISS sobre essas transações no Brasil. Se mudança for levada a cabo, mais de 90% dos Municípios poderão exigir o imposto devido, representando um incremento de receitas na base de R\$ 4 bilhões por ano.

Esse valor pode crescer ainda mais se foram elaboradas formas de se precaver artimanhas criadas pelas instituições financeiras para evitar o pagamento de ISS. Johnny Racic identifica claramente um desses estratagemas:

*Para dinamizar a cobrança do ISS, muitas prefeituras criaram um dispositivo eletrônico: é uma declaração informatizada para os bancos entregarem os seus balancetes. O programa analisa as contas, vê quais devem ser tributadas e emite a cobrança. Em suma, faz uma auditoria do balancete. O que os bancos fizeram: esvaziaram os balancetes das agências. O programa analisa e parece que tudo está sendo pago certinho. Mas não está. Muitas das receitas da agência não são mais lançadas no balancete. Elas são lançadas em outras plataformas, em um departamento, um centro de custo qualquer, algo que não tem CNPJ, não tem porta aberta, não é de atendimento público. Não é uma filial constituída. Ali são carreadas todas as receitas. Um exemplo prático: a cobrança. Cada agência tinha a sua cobrança, e este serviço paga ISS. Acontece assim: o banco te manda um doc. Ele cobra da empresa um valor para fazer a cobrança daquele doc e, claro, deve pagar o imposto devido. O que está acontecendo agora? Cria-se um departamento de cobrança e a receita dessa tarifa vai toda para esse departamento. E aí não tem mais nada no balancete da agência. Isso gera uma evasão fiscal enorme, coisa de bilhões de reais. Só com o faturamento sobre essas tarifas, algumas instituições bancárias faturam uma vez e meia o valor correspondente ao seu custo com a folha de pagamento de pessoal.*

Por conta dessa criatividade contábil, Racic reafirma a importância de que a Confederação Nacional de Municípios mantenha vigília permanente sobre a criação de novos serviços passíveis de tributação, fato cada vez mais constante em um país em desenvolvimento, e uma atenção especial para evitar retrocessos ou perda de arrecadação. Enquanto o ISS ficou quase quatro décadas sem obter avanços significativos, as regras do Simples Nacional, por exemplo, foram aprimoradas seis vezes em nove anos – desde sua criação, em 2006, até a data da produção deste livro (2015).

Um exemplo de serviço a ser tributado é a locação de bens móveis. O aluguel de veículos, um setor de forte dinamismo na economia das cidades, principalmente nos polos turísticos e nas capitais, setores de enorme expansão imobiliária e de grande poder de atrair visitantes – ainda hoje não paga ISS. E riscos de perda de arrecadação surgem a toda hora.

Foi o que aconteceu em 2009. Na ocasião, a Câmara dos Deputados havia aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 183/2001, que alterava a forma de incidência tributária relativa a alguns serviços realizados pelos Municípios. Atenta, a CNM apresentou argumentos legais ao Palácio do Planalto que subsidiaram o veto do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A versão original do projeto, encaminhada para a sanção presidencial, tirava dos Municípios as receitas do ISS referentes aos serviços gráficos de confecção de bulas, rótulos, embalagens, entre outros materiais impressos, de diversos produtos.

Em contrapartida, o PLP dispunha que as receitas referentes a esses serviços teriam a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Caso o projeto fosse sancionado pelo presidente Lula, os Municípios perderiam mais de R\$ 700 milhões por ano em receita de ISS, valor que seria transferido aos Estados, aos quais cabe a arrecadação do ICMS.

**“O veto representa o coroamento dos esforços da CNM em defesa dessa arrecadação para os Municípios”**, afirmou à época Paulo Ziulkoski. “Em ofício ao Palácio do Planalto, mostramos à Presidência da República que o projeto era contrário à arrecadação municipal e a todas as posições jurídicas das cortes superiores do país.”

No Diário Oficial da União de 12 de janeiro daquele ano, o presidente da República afirmava que o veto tinha como base súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo a qual “a prestação de serviço de composição gráfica, personalizada e sob encomenda, ainda que

envolva fornecimento de mercadorias, está sujeita, apenas, ao ISS”, e não ao ICMS, conforme o texto originalmente aprovado na Câmara dispunha.

Considerando-se que o ISS é uma das principais receitas próprias dos Municípios, e o ICMS, dos estados, toda a receita referente aos serviços gráficos, dispostos no PLP, deixaria de ser encaminhada aos caixas dos Municípios para ser destinada aos cofres estaduais, o que, segundo o texto do veto presidencial, representa “contrariedade ao interesse público” e desequilíbrio na arrecadação municipal.

Além disso, o PLP propunha a alteração de um item constante da lista de serviços gráficos realizados pelos Municípios. Todavia, no texto do projeto, tal lista está anexa a um decreto (Decreto-Lei 406/1968) que já havia sido modificado pela Lei Complementar 56/1987. Ou seja, o projeto original encaminhado para a sanção presidencial tinha por finalidade alterar uma legislação que já não existia mais, distorção jurídica que o veto corrigiu.



*Presidente Lula e Paulo Ziulkoski.*

# A nova batalha

É por conta dessas tentativas frequentes de desmanche do moderno sistema de cobrança do ISS que a CNM se mantém vigilante. Com a permanência do imposto como domínio dos Municípios e a ampliação da lista de serviços passíveis de tributação, a receita obtida pelas prefeituras passou de R\$ 9 bilhões em 2003 para R\$ 46,6 bilhões em 2012, uma arrecadação cinco vezes superior. Atualmente, gira em torno de R\$ 52 bilhões. Entretanto, ainda há uma centralização dos recursos, uma espécie de força centrípeta que atrai a receita dos impostos para os grandes centros urbanos, deixando os Municípios mais pobres com o menor quinhão da arrecadação.

Claro que se trata de um efeito natural da economia. Nos maiores aglomerados populacionais há mais força de trabalho, mais empresas, mais prestação de serviços, mais geração de ISS e, finalmente, mais dinheiro entrando no caixa dessas prefeituras. Contudo, de todo o recurso advindo da cobrança do ISS no Brasil, 47% ficam com apenas 11 cidades. Para o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, esse fato é uma prova inequívoca de que a legislação, mais uma vez, precisa ser atualizada.

“Em 2012, foram arrecadados R\$ 1,46 trilhão em tributos. Desse montante, apenas R\$ 109 bilhões foram arrecadados pelos Municípios. Eles deixaram de arrecadar cerca de R\$ 473 bilhões em função da regra atual”, aponta Ziulkoski.

Para contribuir com o debate e apresentar respostas às demandas dos Municípios, a CNM elaborou um projeto de lei – o PLS 168/2014. O texto foi formulado a partir de rodadas de estudos e reuniões com mais de 30 representantes fiscais, auditores tributários e procura-

dores de todo o país convocados pela CNM. A iniciativa foi encampada em maio de 2014 pela senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO) e em 2015 está em tramitação no Senado. A proposta da CNM foi estruturada a partir dos principais problemas abordados por gestores municipais da área de finanças. Esses apontamentos foram feitos durante as 45 oficinas técnicas promovidas pela entidade, em diversos Estados, durante o ano de 2012. Logo em seguida, na *XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, o governo federal prometeu apoiar o pleito dos Municípios. Até a produção deste livro, entretanto, o Palácio do Planalto não patrocinou nenhuma ação para atender aos prefeitos.

Para Ziulkoski, a nova reforma na legislação é urgente, devendo avançar em questões essenciais para possibilitar a cobrança do imposto sobre atividades que estão tendo benefícios fiscais com lacunas da lei atual. Como exemplo, o presidente da CNM aponta a necessidade de alterações em alguns setores da economia, como:

**Construção civil** – possibilitar a cobrança sobre o valor total da obra, sem a dedução dos materiais de construção, clareando assim a base de cálculo. Se o dispositivo da lei for considerado dessa forma, os Municípios contarão com uma média de R\$ 5 bilhões a mais por ano. Caso não ocorra a alteração na legislação, uma estimativa da CNM indica que as prefeituras deixarão de receber mais de R\$ 25 bilhões somente no período de 2014 a 2017.

**Leasing/arrendamento mercantil** – permitir que os valores desta operação fiquem no local do domicílio do tomador do serviço. Isso significa promover justiça fiscal. Pela regra atual, poucos Municípios têm direito à arrecadação do *leasing*.

**Administradoras de cartão de crédito e débito** – possibilitar o recolhimento onde está o tomador do serviço – lojas, restaurantes, hotéis. Se a atividade for recolhida nessa forma, os Municípios poderão arrecadar, em média, R\$ 2 bilhões por ano.

**Base de cálculo** – definir de forma mais eficaz a base de cálculo de planos de saúde e arrendamento mercantil, de preferência pelo valor total da operação.

**Inclusão de novas atividades na relação da lei** – como guinchos, guindastes, confecção de lentes oftalmológicas sob encomenda, elaboração de programas de computadores, *tablets*, *smartphones* e congêneres, entre outras que devem ser incluídas e que são consideradas prestação de serviço.

O projeto formulado pela CNM e patrocinado pela senadora Lúcia Vânia (168/2014) muda a Lei Complementar 116/2003, fortalecendo as receitas próprias dos Municípios. No entanto, tampouco no Senado se vê disposição em avançar na discussão da matéria, visto que o texto se encontra parado na Comissão de Assuntos Econômicos da Casa. A necessidade de aprovação pelo Congresso das regras propostas pela CNM foi debatida em maio de 2014 durante audiência mantida por Paulo Ziulkoski com a presidente da República, Dilma Rousseff, e os ministros da Fazenda, Guido Mantega, e da Casa Civil, Aloizio Mercadante. No entanto, desde então o Planalto não fez nenhuma ação que resultasse no avanço do projeto.

A negociação para aprovação dessas medidas tem exigido muitos esforços da CNM, uma vez que em novembro de 2013 o Senado já havia aprovado um projeto de teor semelhante, mas que não contemplava algumas das principais reivindicações do movimento municipalista. A iniciativa, por exemplo, continua permitindo a dedução de todo o material utilizado pelo prestador de serviço na construção civil. A proposta da Confederação engloba a dedução única do material produzido fora do canteiro de obras. Com isso, a CNM quer promover uma tributação mais justa e garantir segurança jurídica para o setor, na medida em que se terá definido especificamente tudo aquilo que fará parte da base de cálculo do imposto.

A bem da verdade, a matéria aprovada em novembro de 2013 possibilitou melhorias no combate à guerra fiscal, ao evitar que os Municípios burlam a legislação para proporcionar

uma alíquota menor que 2% no ISS. Por outro lado, ao retirar a tributação de cartórios e de gráficas, o texto produziu retrocessos, prejudicando a arrecadação municipal. Com a medida, quando estas empresas prestarem serviços relativos a materiais que serão colocados em circulação para posterior venda, vai incidir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), e não mais o ISS.

O projeto também não trata de *leasing*, cartão de crédito, planos de saúde e sociedade de profissionais liberais. Para a CNM, esses temas, apesar de polêmicos, poderiam proporcionar a solução de conflitos ocasionados por um vácuo legislativo deixado pela Lei Complementar 116/2003. Essas medidas poderiam acarretar um incremento médio de R\$ 12 bilhões no caixa das prefeituras.

Durante audiência pública realizada em Brasília para discutir o tema, muitos prefeitos reclamaram da dificuldade para tributação das operações de *leasing*. Prefeito de Campo Erê (SC), Rudimar Borcioni considera que a atual legislação não acompanha o dinamismo da economia. Ele pede uma solução urgente. “Temos uma agricultura que investe muito em tecnologia, compra muitos equipamentos, colheitadeiras, outras máquinas agrícolas e caminhões. Porém, a prefeitura não obtém nenhuma renda destas transações, em função de a legislação não permitir que os Municípios pequenos arrecadem o ISS do *leasing*”, protestou Borcioni.

A taxação sobre as operações de *leasing*, aliás, tem sido uma pauta permanente da CNM quando o assunto é ISS. De acordo com Ziulkoski, os Municípios precisam de mais essa fonte de receita: **“Hoje praticamente não há pagamento de ISS sobre *leasing* no Brasil. E o *leasing* movimentou mais de meio trilhão de reais nos últimos anos”**.

O presidente também reforça a premência em se cobrar ISS sobre as operações com cartão de crédito, um dos serviços que mais crescem em volume no país. **“No cartão de crédito, é praticamente zero a arrecadação”**, lamenta.

Para a CNM, o aumento das receitas geradas pelo ISS é essencial para permitir uma crescente autonomia financeira dos Municípios, visto que é o tributo de maior repercussão no caixa das prefeituras. Cada vez mais sobrecarregados por maiores responsabilidades repassadas pela União, os Municípios não encontram equivalente financeiro nos repasses federais. Em movimento contrário, as desonerações fiscais patrocinadas pela União nos últimos anos acabaram retirando recursos dos Municípios. Ou seja, há mais encargos e menos dinheiro para custeá-los.

Cada vez que se penaliza um Município, seja com obstáculos à gestão dos tributos ou diretamente na evasão de receitas, na perda de arrecadação, sintetiza Johnny Bertoletti Racic, a população é a primeira a sentir na pele a precarização dos serviços públicos:

*A Fazenda, a administração tributária, é o coração das prefeituras. Se esse coração não bater direito, se não bombear sangue para o corpo inteiro, as extremidades vão ficando roxas, vão gangrenando. E, nas prefeituras, essas extremidades são os postos de saúde, a merenda escolar, a assistência social. Quem sofre são os mais pobres, quem mais precisa do atendimento direto do Município.*

É por causa de todas essas questões que a CNM não apenas trabalha para ampliar a base de tributação, mas também para evitar que receitas sejam suprimidas dos cofres da prefeitura. Um exemplo recente é um projeto de lei que tramita no Senado e que reduz de 5% para 3% a alíquota do ISS incidente sobre o turismo rural. A matéria já foi aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e aguarda deliberação na Comissão de Assuntos Econômicos. Tal projeto acrescenta à lista de serviços tributáveis a atividade de “agenciamento, organização, promoção, intermediação e execução de programas relativos ao turismo rural, inclusive o fornecimento de alimentação, hospedagem, passeios e outros serviços desde que prestados no meio rural”.

Para a CNM, a proposta soa descabida porque o turismo já está incluído na atual legislação, independentemente da localização geográfica, se rural ou urbana. Outro motivo para desconforto da entidade é que o texto fere o princípio da isonomia, conhecido também como o princípio da igualdade tributária, segundo o qual não poderá haver instituição e cobrança de tributos de forma desigual entre contribuintes que se encontra em condições de igualdade. Ou seja, não é possível cobrar de um hotel na área rural uma alíquota diferente daquela cobrada em um hotel em área urbana, sendo que ambos os estabelecimentos realizam a mesma atividade.

Além dessa argumentação, a CNM se coloca frontalmente contrária à aprovação do projeto de lei, uma vez que a iniciativa também macula a autonomia federativa ao legislar sobre um imposto que, segundo o inc. I do § 3º do art. 156 da Constituição Federal de 1988, compete ao Município fixar as suas alíquotas máximas e mínimas. Para a entidade, a proposta, além de afetar a competência municipal, impacta de forma significativa as receitas de Municípios nos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, entre outros, cuja principal atividade é o turismo rural.

Enfim, para Ziulkoski, essa luta por uma maior autonomia financeira dos Municípios não pode cessar e tampouco adormecer, vistas as sucessivas mobilizações de setores organizados para tentar escapar da malha tributária. Como já afirmou o presidente da CNM, o lobby por isenções tributárias ou por uma menor carga de impostos é legítimo, porém é inconcebível que isso seja feito às custas dos Municípios.

Ziulkoski reafirma que as mudanças precisam ser feitas para aperfeiçoar a cobrança, garantir maior justiça fiscal e permitir às prefeituras que cumpram com seus compromissos constitucionais, retribuindo o contribuinte com serviços públicos de qualidade. Para tanto, é fundamental que uma profunda visão de Estado guie as ações dos poderes Executivo e Le-

gislativo. Isso aconteceu em 2003, quando foi decisiva a determinação do governo federal de querer fazer alterações na legislação do ISS. Contudo, ele diz que agora não enxerga a mesma disposição no governo da presidente Dilma Rousseff.

**“Não é dinheiro deles, é dinheiro dos Municípios”**, ressalta.

*Eu disse isso à época para o presidente Lula e foi o que eu disse para a presidente Dilma. É dinheiro que as empresas prestadoras de serviço pagam para os Municípios, não é dinheiro que a União tem de repassar. Continuamos na luta por uma nova mudança na Lei Complementar 116 porque podemos agregar muito dinheiro na arrecadação das prefeituras. Até hoje perduram confrontos na Justiça. Se conseguirmos mudar a lei, é um benefício para o Judiciário, para os prefeitos, para todo mundo, inclusive para o governo federal.*



Paulo Ziulkoski e Dilma Rousseff

Para ilustrar a importância de manter a CNM ativa e mobilizada por uma nova mudança na legislação, Ziulkoski dá um exemplo do que é possível fazer com os ganhos na arrecadação depois da vitória de 2003:

*Antes da Lei Complementar 116, a arrecadação do ISS era de R\$ 9 bilhões. Ela passou para R\$ 52 bilhões. Se não houvesse a mudança, aqueles R\$ 9 bilhões seriam hoje algo em torno de R\$ 25 bilhões. Esses quase R\$ 30 bilhões a mais por ano significam mais dinheiro para educação, para a saúde, para a assistência social. Se levarmos em conta que os Municípios investem 30% do que arrecadam em educação, temos aí mais R\$ 9 bilhões que conquistamos para melhorar a merenda, o transporte escolar, a remuneração dos professores. O mesmo ocorre na saúde, onde os Municípios investem 22% de suas receitas. Isso equivale a mais R\$ 7 bilhões por ano para tratar as pessoas, para salvar vidas.*

O presidente da Confederação Nacional de Municípios reafirma a disposição da entidade em continuar percorrendo os salões do Congresso Nacional, os gabinetes de ministros e o Palácio do Planalto, sempre em busca de propiciar melhores condições para a gestão das prefeituras. Ziulkoski sintetiza o sentimento que permeia a CNM após as conquistas alcançadas e a necessidade de prosseguir essa caminhada.

*Quando tu tens uma luta, uma meta, e consegue vencê-la, é um momento de gratidão e conforto. E essa não é uma luta pessoal. É uma luta pelo cidadão. A estrutura da sociedade exige a tributação, para que isso possa retornar em serviços para a população, principalmente aquela parcela que mais precisa do poder público. Não vamos esmorecer.*

# Bibliografia

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Boletim CNM*. Ed. jun./2008 a fev./2013. Brasília: CNM, 2008-2015.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica 02/2014* – O ISSQN e seus procedimentos. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/NT\\_02-2014\\_%20ISSQN\\_procedimentos.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/NT_02-2014_%20ISSQN_procedimentos.pdf)>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

FRANCO, Carlos Henrique de Mattos. *Aspectos e estruturação do Imposto sobre Serviços*. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2002/carloshenriquedemattosfranco/aspectoiss.htm>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

GABRIEL, Antônio Henrique. *A nova lei do ISS*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4426/a-nova-lei-do-iss>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Finanças Públicas do Brasil (2002-2003)*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesaspublicas/financaspublicas\\_2003/financaspublicas\\_2003.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesaspublicas/financaspublicas_2003/financaspublicas_2003.pdf)>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

PAIDA, Zenilda. *Imposto sobre serviço de qualquer natureza*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035923.pdf>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.







**Sede**

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3ª Andar  
CEP: 70350-530 – Brasília/DF  
Tel/Fax: (61) 2101-6000

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel/Fax: (51) 3232-3330

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM