ARRECADAÇÃO DO VAF/ICMS NO MUNICÍPIO DE NOVA UNIÃO: DIAGNÓSTICO E ESTRATÉGIA DE MAXIMIZAÇÃO

Trabalho desenvolvido em parceria com os gestores de Nova União, no âmbito da disciplina de Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos, ministrada no curso de Gestão Pública, no segundo semestre de 2018

Belo Horizonte
2018

Equipe Técnica
Guilherme José Vidal Evangelista
Stefano Ferrara Freitas

Coordenação
Profª Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política)
Danúbia Zanetti (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política)

Belo Horizonte
2018

SUMÁRIO

1 Introdução..... 4

2 Valor adicional fiscal (VAF): conceito e configuração 5

3 A entrega das DAMEF’s e os possíveis problemas a serem detectados..... 7

4 A entrega das DAMEF’s em 2018 8

5 Proposta de atuação 9

6 Relatório da reunião de apresentação dos resultados 10

7 Conclusão..... 11

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho está inserido na proposta da disciplina de Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos, do curso de Gestão Pública, da Universidade Federal de Minas Gerais. Nessa proposta, busca-se propiciar aos discentes da referida graduação, a possibilidade de colocar em prática os conhecimentos adquiridos dentro de sala de aula acerca de questões comumente encontradas nas administrações públicas do País. A ideia se concentra em prestar auxílio a demandas levantadas junto à Prefeituras da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e construir, em conjunto com essas instâncias, um produto final que vise a melhoria da prestação de serviços.

Nesse sentido, foi apresentada, ao início do semestre letivo, uma série de demandas verificados junto às Prefeituras, entre as quais os alunos escolheriam aquela com a qual teriam maior afinidade, interesse ou possibilidade de atuação. Pela razão de os alunos componentes deste grupo já terem desenvolvido trabalho, em oferta da disciplina no semestre anterior, para a Prefeitura de Nova União, optou-se pela nova demanda então apresentada por essa mesma prefeitura no semestre em curso.

Nova União é um dos 34 municípios componentes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, distrito emancipado de Caeté em 1962, com uma área total de 172 km², população aproximada de 5500 habitantes, conduzida administrativamente pelo Prefeito Ailton Guimarães no mandato 2017/2020.

Após reuniões realizadas via internet e, posteriormente, a uma visita técnica ao município proporcionada pela Prefeitura, ficou estabelecido, mediante alinhamento com o Prefeito, a entrega ao final da disciplina, de três produtos que seriam: um estudo aprofundado sobre os repasses do ICMS no critério VAF, a análise dos repasses do FUNDEB, e a possibilidade de licenciamento ambiental do aterro sanitário com vistas a maximização do ICMS critério Ecológico; todos estes dentro de um denominado Propostas de maximização da arrecadação fiscal do Município de Nova União.

A opção desenhada dentro do grupo foi de subdividir as tarefas em duplas, cabendo a cada uma o desenho, proposição e entrega final de um dos produtos acordados, quais sejam, Análise dos repasses do FUNDEB ao Município de Nova União (2016-2018), apresentada na primeira parte deste relatório, a Análise do VAF e estratégias de maximização de sua arrecadação, apresentadas na segunda parte, entre as quais se inclui um Manual de Capacitação, entregue em volume separado.

Neste relatório, contém-se a proposta que abarca a questão do estudo do critério VAF, tendo em vista relatório entregue no semestre anterior que descreveu e apontou possibilidades de melhorias neste ponto.

Dessa forma, ao longo do semestre, estabeleceu-se contato permanente com corpo técnico designado pela Prefeitura, a fim de que pudéssemos ter acesso aos arquivos necessários para compreensão exata da situação do município dentro deste critério, chegando a um diagnóstico final e uma proposição de intervenção aos quais passamos a detalhar na sequência.

2. VALOR ADICIONAL FISCAL (FAV): CONCEITO E CONFIGURAÇÃO

O Valor Adicionado Fiscal, o VAF, é definido como um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios mineiros. É apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG), com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios.

Ressalte-se que aos municípios cabem 25% de todo o ICMS arrecadado pelo Estado, e que, há composição de critérios dentro desta porcentagem para estabelecer quanto cada prefeitura arrecadará com os repasses. Nessa composição, é firmado que o VAF corresponderá ao peso de 75%, conforme regra estipulada pela Constituição Federal.

O índice de participação no critério VAF é o resultado da média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração. Essa apuração corresponde à verificação das entregas da Declaração Anual de Movimentação Fiscal, a DAMEF, por parte das empresas, que, dizem sobretudo o que cada empresa vendeu menos tudo aquilo que comprou.

A média constituída a partir das DAMEF's compõe a grande parte da responsabilidade de formação do índice de participação do VAF. Entretanto, há outras declarações que também participam da apuração que são a DEFIS – Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais, para contribuintes enquadrados no SIMPLES; e a DASN SEMEI – Declaração Anual para o Microempreendedor Individual, entregue por esta categoria à Receita Federal.

Voltando a discorrer sobre as DAMEF's propriamente, estas são entregues anualmente à Secretaria Estadual de Fazenda, sendo obrigados a fazer essa entrega todos os contribuintes cadastrados no ICMS. Com a realização desse procedimento por todos, tem-se a correta apuração e destinação dos repasses e recursos ao município.

De acordo com várias estratégias de abordagem de resolução de problemas na administração, um correto diagnóstico, descrição ou outro termo semelhante, é a chave de entendimento e sucesso das propostas de intervenção que surgirem posteriormente. Neste sentido, o entendimento de formação do VAF no município de Nova União subsidiará nossa compreensão e detecção de possíveis falhas que possam ser corrigidas. Faz-se então, sobremaneira, importância de desenhar como historicamente se comportou a arrecadação do VAF na cidade.

Temos então que em 2007, ano inicial desta análise, a arrecadação foi de R$ 14,76 milhões; em 2008 de R$ 20,32 milhões; em 2009 de R$ 22,83 milhões; em 2010 de R$ 25,81 milhões; em 2011 de R$ 24,45 milhões; em 2012.

Nesta análise tendo a última década como referência, ocorreram movimentos de retração entre os repasses de 2010 e 2011, bem como entre 2014 e 2015, e, excetuando estes anos uma constante subida da movimentação econômica, destacando-se os anos de 2015 para 2016 uma onde se verificou uma forte subida corresponde a 6 vezes mais do que a média encontrada no resto do Estado. Entretanto, cabe ressaltar que fortes clivagens nesta linha histórica pode indicar dependência importante de apenas poucas empresas e que os repasses do município estão condicionadas a um bom desempenho econômico das mesmas durante o ano-base de apuração.

Além disso, temos que Nova União, como grande parte dos municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno porte, como é o caso aqui analisado, depende o bom funcionamento da máquina pública de aportes derivados de repasses de outras instâncias, sendo assim de suma importância uma gestão fiscal eficiente e atenta para que se potencialize as ações que possam ser implementadas e reduza os erros de ações que possam ser detectadas.

3. A ENTREGA DAS DAMEF's E OS POSSÍVEIS PROBLEMAS A SEREM DETECTADOS

A entrega das declarações de DAMEF relativas ao exercício de 2018, com ano-base de 2017, se encerrou no último dia 31 de maio de 2018, conforme portaria SER/149/2016 que estabelece as condições de preenchimento e entrega das declarações e consequente apuração do VAF. Cabe ressaltar que a correta informação disponibilizada pelas empresas corresponde a uma maior arrecadação por parte dos municípios, e que isso não implica necessariamente em maiores despesas de ordem tributária aos empresários. Há ainda estipulada multas em caso de não entrega das declarações, mas que não é aplicada em caso de erros. Após esta primeira entrega ainda é permitida uma posterior correção ao qual se encerra no dia 30 de novembro do ano corrente.

As declarações são entregues através de programa baixado no site da Secretaria Estadual de Fazenda e são detalhadas na seguinte maneira:

Operações/prestações consideradas para fins de apuração do VAF:

a) venda de produtos ou mercadorias;

b) aquisição de insumos a serem utilizados em novos produtos que serão comercializados;

c) aquisição de serviços de transportes utilizados no transporte de mercadorias saídas ou adquiridas, produtos ou insumos utilizados na produção;

d) aquisição de produtos para revenda;

e) energia elétrica adquirida utilizada como insumo na produção;

Operações/prestações a desconsiderar da apuração do VAF:

a) ativo imobilizado;

b) material de uso e consumo;

c) serviços de comunicação, exceto quando utilizado por empresa de comunicação;

d) energia elétrica não utilizada como insumo na produção;

e) serviços de transportes adquiridos, utilizados no transporte de ativo imobilizado, materiais de uso e consumo etc

Dentre os erros passíveis de correção e que podem ser encontrados nas declarações de VAF podemos citar as DAMEF's recusadas sejam por perda de dados, perda de declaração, inconsistência do município, ou contribuinte inativo; os contribuintes omissos que não entregaram no prazo ou contribuintes que entregaram declarações zeradas ou negativas que podem não corresponder exatamente à movimentação financeira e econômica do munícipio acarretando em severas perdas para a administração municipal.

4. A ENTREGA DAS DAMEF'S EM 2018

Como dito anteriormente, a entrega das DAMEF's ano-base 2018 ocorreram até 30 de maio de 2018, data anterior ao início do presente semestre, fator que nos deixou concentrados em procurar apenas dados que poderiam ser corrigidos na cronograma da Secretaria Estadual de Fazenda.

Nesse primeiro momento a nossa estratégia foi buscar junto ao setor da Prefeitura os arquivos que permitiriam o acesso do grupo aos dados de entregas das DAMEF's no software fornecido pelo Estado de Minas Gerais. Este acesso é liberado somente com o preenchimento de arquivos aos quais somente as respectivas Prefeituras e os setores responsáveis possuem acesso que foi liberado mediante solicitação nossa para o desenvolvimento do trabalho.

Em um primeiro momento, a análise partiu de duas perspectivas: a diferença de declaração entre os anos de 2017 e 2018; e, o potencial de empresas que eventualmente declararam movimentação zerada e/ou negativada. Cabe ressaltar que para esta etapa do trabalho foram desconsideradas todas as empresas optantes pelo Simples Nacional em razão de que o cálculo do VAF para estes contribuintes já é gerado automaticamente pela Receita Federal, o que, em razão do nosso curto espaço de tempo, não compensaria um esforço demasiado que geraria um resultado ínfimo ou mesmo resultado nenhum. Assim sendo, optou-se por focar apenas nas 16 empresas do município que não se enquadram nessa prejuízo de funcionamento dos setores administrativos e de serviços públicos, e, mais ainda, possibilitando a aplicação de melhores receitas em mais investimentos para a cidade.

Neste sentido, alguns erros já foram detectados apenas em uma análise prévia que constatou pontos divergentes da impressão geral que se tem do movimento econômico de Nova União. A UNIAGRO, por exemplo, empresa responsável pelo maior produto de exportação, apareceu com declaração

zerada tendo em vista que declarou-se como pertencente a Contagem o que gerou uma inconsistência de município. A empresa Saint Gobain, de forte atuação, também apareceu com declaração zerada o que carece de maior aprofundamento para perceber se a situação é realmente igual a essa encontrada. Dentre as 16 empresas listadas que seriam de possível análise, tentamos entender a situação de cada uma e além das duas já citadas anteriormente, detectamos ainda outras que encaixavam em nossa perspectiva de análise, ou seja, de empresas que perderam significativamente movimentação econômica nos últimos dois anos e de empresas que declararam com movimentação econômica igual a zero neste ano. Por isso, após um estudo inicial dos componentes e funcionamento do VAF, de um diagnóstico mais aprofundado da situação de Nova União neste critério, especialmente nos últimos anos; da análise das declarações das empresas; passamos ao último ponto da proposta de produto a ser entregue ao Executivo Municipal que é a de uma conscientização frente aos funcionários da Prefeitura mais ligados a esta atividade e dos empresários da cidade, da necessidade de efetivar, cobrar e realizar corretas declarações para que os repasses à Prefeitura neste critérios possam ser potencializados em sua completude, fazendo assim que não haja prejuízo de funcionamento dos setores administrativos e de serviços públicos, e, mais ainda, possibilitando a aplicação de melhores receitas em mais investimentos para a cidade

5. PROPOSTA DE ATUAÇÃO

A proposta de atuação consistiu então, após todas as etapas listadas anteriormente, em um novo contato com a Prefeitura de Nova União para a disponibilização de um espaço na agenda onde possamos realizar uma reunião prévia com setores da Administração aos quais passaremos todos os detalhes apurados no diagnóstico e estudo executado. Após isso, seria agendado uma nova reunião, desta vez em companhia dos empresários e contadores responsáveis pelo procedimento de entrega das declarações dos maiores contribuintes da cidade, para que possamos explicar a necessidade de eventuais correções e os impactos positivos que esse procedimento geraria para a cidade, bem como das implicações negativas que poderiam ocorrer em caso de nenhuma realização.

Dito isso, passamos a entrar em contato com cada uma das empresas listadas passando uma explicação prévia de nossa proposta e convidando para um encontro na Prefeitura de Nova União para alinharmos a proposta adequadamente. Este contato se baseou em informações cadastradas nos próprios programas de Declaração disponibilizados pelo Estado bem como de buscas derivadas nas

redes sociais e mecanismos de buscas da internet. Por fim, além do contato telefônico, reforçamos o convite via e-mail para todos os envolvidos. Entretanto, em razões diversas, alguns dos convites não obtiveram respostas ou confirmações, motivo pelo qual solicitamos o intermédio do corpo técnico da Prefeitura para que reforçasse o encontro, já que estão lidando mais rotineiramente com este público e teriam maior facilidade de negociação.

6. RELATÓRIO DA REUNIÃO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Após esse diagnóstico inicial, estabelecemos como proposta a marcação de uma reunião intermediada pela Prefeitura Municipal onde pudéssemos expor, em uma nova visita ao Município, todos os pontos conhecidos até então e tentar mudar o panorama de arrecadação fiscal via VAF com as correções efetuadas no tempo hábil. Assim, voltamos a Nova União no dia 20 de novembro de 2018, em reunião na no Plenário da Câmara Municipal, estando presentes o Prefeito Aílton, o corpo administrativo da Prefeitura responsável pela área fiscal e tributária, representantes empresariais do município e contadores que prestam serviço na cidade.

Preliminarmente, o Prefeito apresentou a todos a parceria estabelecida com o curso de Gestão Pública da UFMG e os trabalhos até então desenvolvidos, destacando a necessidade e importância das descobertas tendo em vista a grave dificuldade gerencial enfrentada pela Administração Municipal, muito em razão da crise que agrava repasses do Estado que condicionam o bom funcionamento da máquina pública. Na oportunidade tivemos a chance de uma breve explanação onde se tentou esclarecer os mecanismos de funcionamento do VAF de forma simplificada para que todos pudessem entender de maneira clara. Destacou-se, essencialmente, que as eventuais correções necessárias não implicariam necessariamente em qualquer tipo de despesa tributária aos empresários mas sim em melhoria da arrecadação do caixa municipal que em última instância reverteria em bons serviços à população. Esta compreensão se mostrou bem difundida na medida em que os empresários destacaram a importância de um bom funcionamento dos serviços públicos para que isto alimente o ciclo econômico que reverberá em bons resultados também para eles.

Optou-se nesta reunião pela estratégia de expor a questão do VAF de maneira geral sem pormenorizar a questão com o nome de cada empresa passível de correções para não melindrar o contato estabelecido. Ao fim dessa primeira conversa, pudemos conversar individualmente com alguns dos representantes presentes e aí sim colocar de forma mais clara as eventuais necessidades

que cada um teria que corrigir para melhorar a arrecadação fiscal via VAF da cidade. Todos se mostraram abertamente receptivos e interessados em conhecer melhor a situação e providenciar as mudanças necessárias. Ainda disponibilizamos contato pessoal para que se pudesse manter o diálogo aberta de eventuais dúvidas e enviarmos informações complementárias que fosse necessário.

7. CONCLUSÃO

Não há dúvidas da seriedade do momento que passam as administrações públicas no país tendo em vista a quantidade de problemas que se acumulam e em um ponto final prejudicam a prestação de serviços essenciais à população. Problemas estruturais, erros de planejamento fiscal e condução econômica, além de intempéries do mercado fizeram que a situação se declinasse acentuadamente. O atraso constante de repasses prejudica imensamente o funcionamento das Prefeituras Municipais, especialmente aquelas de pequeno porte e pequena movimentação econômica. Neste sentido, uma correta gestão de recursos financeiros e a potencialização de todas as formas são as melhorias garantias que as administrações podem ter para continuar existindo e possibilitando o investimento e oferta de serviços.

Assim, a proposta apresentada pelo município de Nova União nos pareceu de imensa responsabilidade, motivo pelo qual tentamos olvidar toda nossa dedicação e estudo para apresentar um real estudo da situação e descobrir os melhores meios para apresentação de um produto final eficiente. Acreditamos que grandes descobertas foram feitas neste processo que podem mudar o curso dos instrumentos de planejamento e execução se forem corretamente interpretadas e aplicadas. Além disso, fica um legado de conscientização e capacitação para que, com base neste estudo, possíveis erros possam ser evitados e que o conhecimento fixado subsidie futuras decisões e rotinas administrativas que propicie uma boa, correta e eficiente gestão pública para o município de Nova União.

Por fim, cabe agradecer ao interesse da Administração Municipal conduzida pelo Prefeito Aílton que demonstrou todos os esforços necessários para que pudéssemos realizar nosso trabalho com sucesso, e ainda da valorização dos alunos de Gestão Pública e da recepção em geral de todos os nova-unienses que em todas as ocasiões demonstraram a simpatia e afeto típicos de um bom anfitrião.