

José Joaquim Neto Cisne*

O princípio da eficiência na administração tributária:

a realidade do Ceará no período de 1996 a 2006

RESUMO: Este trabalho analisa os resultados alcançados pela Secretaria da Fazenda do Ceará após as reformas administrativa e institucional implantadas durante os anos de 1996 a 2006. Esta instituição fazendária, amparada no princípio constitucional da eficiência, implantou mudanças em sua estrutura organizacional, introduziu novas tecnologias e redesenhou seus processos administrativos com o objetivo de otimizar seus custos e maximizar seus resultados, tanto na arrecadação tributária como na melhoria de seus serviços. Este trabalho demonstra o desempenho da arrecadação e dos custos da instituição, antes e depois das referidas mudanças organizacionais e apresenta sugestões para novos estudos sobre o tema aqui analisado.

Palavras-chave: Reforma do Estado, princípio constitucional da eficiência, mudanças organizacionais, Administração Tributária, arrecadação tributária.

I ntrodução

O governo federal quando em meados dos anos 90 do século XX submeteu ao Congresso Nacional a proposta de uma reforma administrativa tinha por objetivo maior flexibilidade e eficiência na administração pública e possibilitá-la a prestar um serviço de qualidade aos cidadãos. Esta reforma aprovada pela Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998, incluiu um novo princípio constitucional - o princípio da eficiência (CONGRESSO NACIONAL, 1999).

Deve-se ter a consciência do importante papel do Estado para promover o desenvolvimento social e garantir o acesso a serviços básicos essenciais aos cidadãos. O cidadão/cliente, o cidadão/contribuinte tem o direito de exigir um retorno social (em forma de serviços públicos eficientes) dos tributos que paga.

Este trabalho tem por objetivo descrever sobre os resultados das reformas administrativas e institucionais implantadas pelo Governo do Ceará, especialmente no âmbito da Administração Tributária, ainda no final dos anos 80 do século XX, que além de equilibrar as contas públicas fizeram do Estado, reconhecido nacional e internacionalmente, um exemplo de “bom governo” (TENDLER, 1998).

Além desta introdução, o trabalho está composto por mais quatro seções. A segunda seção tratou de diferentes visões sobre o princípio constitucional da eficiência e sua aplicação no âmbito da administração tributária. Na terceira seção, se fez um breve histórico sobre os esforços do Estado do Ceará, desde 1987, para ajustar as contas públicas e para modernizar sua instituição fazendária. Na quarta seção, se fez uma análise dos resultados destas mudanças administrativas e institucionais tanto no volume das receitas tributárias como também na otimização dos custos operacionais, no período de 1996 a 2006, baseado em metas institucionais estabelecidas. Comparando os resultados obtidos de receitas e despesas de custeio, se analisa a produtividade nas atividades da instituição fazendária. Na quinta e última seção, se fez algumas considerações a título de conclusão e foram apresentadas sugestões para novos estudos para aprofundar os temas discutidos neste trabalho.

Princípio da Eficiência na Administração Tributária

Todas as atividades governamentais deverão, pela lógica do Estado de Direito, ser desenvolvidas no estreito cumprimento às leis, preservando os princípios constitucionais norteadores da ação do Estado e dos direitos dos cidadãos, razão maior da existência do Estado.

As novas idéias trazidas pela reforma administrativa têm por objetivo possibilitar ao Estado oferecer aos cidadãos serviços públicos eficientes e de qualidade a um menor custo para a administração (DINIZ & AZEVEDO, 1997), (PEREIRA, 1996 e 1998), (TROSA, 2001).

A eficiência, como lembra Torres (2006: 70/71), “surge no pensamento ocidental como princípio econômico¹. Só recentemente, com a emergência da globalização e o renascimento do liberalismo, é que ganha a conotação de princípio jurídico”. Porém, foi com os estudos de Rawls (1993: 74/75) que o princípio de eficiência passou a ter essa conotação de princípio jurídico².

O Estado Brasileiro no artigo 37 da Constituição Federal, promulgada em 1988, inovou a gestão pública ao estabelecer os princípios, inclusive o princípio de eficiência, para regerem a administração pública, seja direta ou

¹ Auditor Fiscal da Receita Estadual, Professor na Universidade Estadual do Ceará – UECE, Mestre em Gestão Pública e doutorando em Economia pela Universidade Autónoma de Madrid. netocisne@sefaz.ce.gov.br.

² O termo *eficiência* utilizado pela Constituição se refere ao exercício eficaz das atividades estatais. A eficiência econômica, como bem recorda Sen (1999: 47), também foi estudada por Pareto (1984), que dentro de uma visão utilitarista denominou de “Ótimo de Pareto” a situação em que torna “impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa”. Sen (1999: 48) considera que o “Ótimo de Pareto”, às vezes também denominada de “eficiência econômica”, é “um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grandes coisas”. Uma vez que “um estado pode estar no “Ótimo de Pareto” havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos”.

indireta, de qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da União, Estados ou Municípios. Este princípio da eficiência, na opinião de Machado (2006: 54/55), deve ser observado obrigatoriamente por todos aqueles que fazem parte do Estado ou em seu nome atuam.

O conceito do princípio de eficiência em matéria tributária na visão de Cassone (2006: 127) está composta pela *política tributária* (gestão das receitas para atender às demandas sociais); *função legislativa* (elaboração das normas); e *função judiciária* (análise e resolução dos conflitos com a aplicação das normas tributárias). Estas três funções compõem a *justiça tributária*. Segundo o autor, o princípio da eficiência se limita pela capacidade econômica e/ou contributiva do contribuinte. Na busca da eficiência na tributação, Smith (1983: 247/248), ainda no século XVIII, sugeriu as quatro máximas sobre os impostos: igualdade (capacidade contributiva), certeza (segurança jurídica), comodidade e economia na cobrança (eficiência).

Machado (2006: 54/55) argumenta que o princípio da eficiência se faz sentir nas atividades de tributação, quando propicia “o máximo resultado, vale dizer, a maior arrecadação, sem prejuízo para a realização do objetivo essencial do Estado, que consiste na prestação do ordenamento jurídico como instrumento da realização do bem comum, e com o mínimo de sacrifício para os contribuintes”.

A simplificação dos procedimentos tributários, aliada a maximização dos resultados com a otimização dos custos são fatores sinalizadores da eficiência. A eficiência de um sistema tributário na opinião de Martins (2006: 39/47) está na ordem inversa de sua complexidade, ou seja, “quanto mais complexo um sistema tributário, menos eficiente é”³. Isto por exigir maiores gastos tanto para a administração pública como para os contribuintes no controle e no cumprimento das obrigações tributárias. Para esse autor, o princípio da eficiência “deve ser invocado sempre que houver descontrole, ineficiência ou corrupção nos gastos públicos”⁴.

Dentre as ações necessárias para garantir a eficiência na administração fazendária, Gonzalez (2006: 157) destaca: simplificar o sistema tributário brasileiro; diminuir as obrigações acessórias; estabelecer alíquotas condizentes; garantir segurança jurídica; praticar fiscalização honesta e competente.

Para a eficiência dos atos administrativos a legalidade é outro ponto a ser observado. Analisando o princípio da eficiência Goldschmidt & Velloso (2006: 190) reconhecem que a legalidade “representa a pauta de conduta do administrador” e a “bússola da eficiência administrativa”.

³ Aproveitando-se das idéias de Vilfredo Pareto, Rawls (1993: 74/75) afirmou: “poderemos dizer que uma distribuição de direitos e deveres na estrutura básica é eficiente se for impossível modificar as regras, redefinindo o sistema de direitos e deveres por forma a elevar as expectativas de, pelo menos, um dos outros sujeitos representativos”. Para ele o princípio da eficiência “não pode, por si só, servir como concepção da justiça”.

⁴ Ichihara (2006: 175) assegura que “sem dúvida nenhuma, o excesso de obrigações acessórias e a complexidade do sistema tributário, com as ocorrências de múltiplas incidências sobre o mesmo fato econômico, contribuem para a não-implementação do princípio da eficiência nos três sentidos mencionados: das dificuldades na arrecadação, aumento dos encargos para o Estado e para o contribuinte e na aplicação dos recursos arrecadados”.

Para evitar a ineficiência no âmbito da administração tributária, Ichihara (2006: 172) destacou a opinião de Rodrigues (1978: 148) que acredita que,

(...) o único meio verdadeiramente eficiente é o aperfeiçoamento da administração tributária, que pode levar o Poder Público a maximizar a arrecadação, na conformidade das disposições legais; reduzir os custos pela racionalização dos serviços; motivar o funcionalismo, pela elevação dos objetivos alcançados pelo trabalho de cada um; conscientizar o contribuinte, pela certeza de todos contribuírem na medida da respectiva capacidade contributiva e ainda pelo convencimento de que toda tentativa de evasão tributária será exemplarmente punida.

Considerando o princípio da eficiência como bússola orientadora da gestão pública, constata-se que nas últimas duas décadas alguns esforços na Administração Tributária do Estado do Ceará, na busca da eficiência, para conseguir o equilíbrio das contas públicas e para prestar melhores serviços.

A Busca da Eficiência pela Administração Tributária do Ceará

O governo do Estado do Ceará, especialmente a partir de 1987, tem adotado medidas administrativas, jurídicas e institucionais para equilibrar as contas públicas, estimular a poupança interna e elevar sua capacidade de investimento. Dentre estas medidas adotadas Botelho (2000: 212) enumera as seguintes:

a) Redução das despesas com pessoal via: i) exclusão da folha de pagamento de servidores que tinham acumulações ilícitas, e ii) defasagem salarial com a política de desindexação do salário à inflação passada.⁵;

b) Renegociação da Dívida Pública do Estado com a União;

c) Reestruturação da Secretaria da Fazenda do Estado para tornar a máquina arrecadadora mais eficiente, excluindo, inclusive, as interferências políticas de suas decisões.

⁵ Estas medidas reduziram as despesas com pessoal chegando a 35% da receita líquida corrente nos anos de 1992 a 1994. Para um aprofundamento sobre essa questão consultar Botelho & Maia (2000).

Os gestores fazendários usando de metodologias adequadas sugeridas por Campos (1992: 57/58), identificaram os principais problemas que comprometiam o desempenho da Secretaria de Fazenda. Dentre os quais foram

identificados: Resultado indesejado da arrecadação; elevado índice de reclamação dos clientes externos; política inadequada dos gastos públicos; e pouca preocupação com a análise custo/benefícios.

Com base nesse diagnóstico, várias medidas administrativas e institucionais foram postas em práticas para simplificar os procedimentos e dinamizar a prestação dos serviços fazendários. Destas medidas se destacam: melhoria na infra-estrutura e a aquisição de novos equipamentos; investimentos na qualificação de seu capital humano; implantação de novas tecnologias e sistemas corporativos. Também dentre as medidas adotadas estava a implantação de um processo decisório mais participativo com a formação de comitês, em todos os níveis hierárquicos (estratégico, tático e operacional), composto por servidores lotados nas unidades fazendárias.

A partir de 1995, houve um novo impulso na modernização da Secretaria da Fazenda, com a proposta de um novo modelo de gestão, alicerçado na filosofia e nas diretrizes do programa de Qualidade Total naquela instituição. Naquela época foi instituído o Plano Master - MASTERPLAN, um programa participativo construído pelos próprios servidores que sugeriram e conduziram novos projetos de melhorias dos processos da SEFAZ o auxílio de consultores externos. Dentre os projetos sugeridos constava o redesenho da estrutura organizacional e de alguns processos da instituição. A maioria dos projetos estava focada nos clientes e no cumprimento da missão organizacional da SEFAZ, que consistia na época, em “maximizar as receitas e otimizar as despesas para o desenvolvimento do Estado do Ceará”. Devido à credibilidade que o Estado do Ceará havia conquistado no cenário nacional e internacional, foi obtido financiamento para os projetos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com uma contrapartida financeira do Estado de apenas 5% do valor emprestado.

No contexto das mudanças, passou-se a incentivar o auto-desenvolvimento dos servidores fazendários, sendo firmadas parcerias com diversas instituições de ensino técnico e acadêmico para a realização de cursos de especialização e pós-graduação.

A reestruturação organizacional ocorrida em 1996, além de enxugar os níveis hierárquicos, também reduziu as unidades administrativas, especialmente unidades de atendimento (Coletorias e Postos de Arrecadação) localizadas em pequenos e médios municípios cearenses. Estas medidas tiveram por objetivo otimizar os custos operacionais e melhor aproveitar o potencial dos talentos humanos realocando-os em unidades fazendárias com maior volume de trabalho e contribuintes para atender.

Em 2003, a nova Secretaria da Controladoria – SECON incorporou as atividades de auditoria interna, que antes eram desenvolvidas pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ. As mudanças administrativas motivadas pelo governo fizeram a SEFAZ redefinir sua missão que passou a ser: “captar recursos financeiros para atender às demandas da sociedade”, bem como a visão organizacional que almejava “alcançar, até 2007, a liderança nacional no desempenho da arrecadação tributária e administração financeira, com a satisfação dos clientes internos e externos”.

⁶ Dentre as mudanças de denominação das unidades fazendárias, se menciona como exemplo, o cargo de Subsecretário passou a denominar-se Secretário Adjunto; Chefe de Gabinete passou para Secretário Executivo; as unidades locais passaram a denominar-se Célula de Execução de Administração Tributária – CEXAT, dentre outras.

⁷ Nos últimos vinte anos o mesmo grupo político se sucedeu no governo do Estado: Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (reeleito para o período de 1995-2002); Beni Veras (2002); Lúcio Alcântara (2003-2006). Porém, em 2007, assume o governo estadual um novo grupo político Cid Gomes (2007-2010).

⁸ A reforma administrativa implantada pelo Governo do Ceará se deu pela Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e a nova estrutura organizacional com as denominações de cargos de direção e assessoramento na Secretaria da Fazenda foi regulamentada pelo Decreto nº 28.622, de 8 de fevereiro de 2007.

Estas mudanças estruturais implantadas pelo Decreto nº 27.809, de 02 de junho de 2005, além de reduzir mais uma vez a quantidade das unidades de atendimentos, atribuíram novas denominações a essas unidades⁶.

Em janeiro de 2007, aconteceu uma outra reestruturação em todos os órgãos da administração direta e indireta do Estado, com a redução de cargos comissionados e do número de servidores terceirizados. Nesta ocasião mais uma vez foi reduzida a quantidade de unidades fazendárias de atendimento.

A sintonia política dos sucessivos governos estaduais nas duas últimas décadas ao garantir a continuidade dos programas se constituiu num relevante fator para o êxito das mudanças institucionais e administrativas na administração pública estadual no âmbito da Secretaria da Fazenda⁷. No Quadro 1 abaixo se observa alguns dados referentes às reestruturações organizacionais correspondentes a cada época (antes 1996, reforma administrativa de 1996, antes de 2007 e como ficou em 2007)⁽⁸⁾.

Quadro 1 - Análise comparativa das reestruturações organizacionais

INDICADORES FÍSICO-ORGANIZACIONAIS	MODELO ANTERIOR A 1996	MODELO PROPOSTO EM 1996	MODELO ANTERIOR A 2007 (*)	MODELO PROPOSTO EM JANEIRO DE 2007
1. Número de Níveis Hierárquico	9	3	3	3
2. Número de Unidades Administrativas	169	53	44 (**)	38
3. Cargos em Comissão	452	168	192 (***)	149

INDICADORES DE PESSOAL	SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO ATUAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
1. Pessoal Próprio (Fazendário)	1.726	100	1.726	100	1.466	100	1.466	100
1.1 – Gabinete e Assessoria	38	2,2	29	1,7	39	2,9	39	2,6
1.2 – Contencioso Administrativo Tributário	56	3,2	65	3,8	66	4,5	66	4,5
1.3 – Departamentos/	383	22,2	239	13,8	988(***)	67,4	988	67,5
1.4 – Unidades Regionais/	597	34,6	62	3,6	4	0,27	4	0,27
1.5 – Unidades Locais/Núcleos de Execução	652	37,8	1.331	77,1	369	25,6	369	25,2
2. Pessoal Terceirizado (Locados)	1.345	-	1.063	-	1.252	-	1.118(***)	-
TOTAL (1+2)	3.071	-	2.789	-	2.718	-	2.584	-

Fica evidente a redução da estrutura organizacional e a redistribuição do pessoal para as unidades locais de atendimentos, ou seja, para as Células de Execução de Administração Tributária – CEXATs e Postos de Fiscalização.

Os gestores da SEFAZ tiveram a intenção de melhorar o atendimento aos cidadãos e reduzir os custos operacionais quando facilitou o acesso e disponibilizou o maior número de serviços fazendários por meio eletrônico (internet).

Análise dos principais resultados

Para se analisar a eficiência administrativa da Secretaria da Fazenda, foram estabelecidas metas mensais de arrecadação e de custeio para cada uma das unidades fazendárias. A fixação destas metas foi proposta por meio de reuniões de trabalho com os servidores, utilizando-se dos conceitos de Gerenciamento pelas Diretrizes⁹.

Para efeito de mensuração do desempenho da SEFAZ foi desenvolvido um indicador denominado *Fator de Eficiência*¹⁰, que consiste numa média geométrica ponderada atribuindo peso 4 para a meta das receitas tributárias,

(*) Dados obtidos em Janeiro de 2007.

(**) Em Janeiro de 2007 havia 23 CEXATs e 19 Postos Fiscais, totalizando 44 unidades administrativas. As Células de auditoria estão vinculadas na Coordenação de Tributação – CATRI.

(***) Informações obtidas na Coordenação de Administração e Tecnologia – CAT.

(****) Os servidores alocados nas atividades de auditoria e fiscalização de trânsito de mercadorias passaram a ser vinculadas à Coordenação de Tributação – CATRI.

(*****) A quantidade de servidores prestadores de serviços (terceirizados) que era de 77,9% antes da reforma administrativa de 1996, reduziu para 61,6% após essa reforma, sendo que em Janeiro de 2007, esse percentual passou para 76,3% do total de servidores fazendários. A elevação desse percentual se deveu a implantação de novos programas, dentre eles, o Programa “Nossa Nota” de incentivo a emissão de documentos fiscais pelas empresas.

⁹ Gerenciamento pelas Diretrizes, segundo Campos (1996: 32) consiste, “numa atividade voltada para solucionar os problemas relativos aos temas prioritários da organização. É um mecanismo que concentra

peso 1 para a meta de custeio e peso 1 para a avaliação da gestão. O cálculo deste fator para as unidades fazendárias, deveria ser efetuado trimestralmente, sendo calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$\sqrt[6]{R^4 \times D \times G}$$

Considerando-se:

R – Resultado das receitas tributárias arrecadadas no mês pela unidade fazendária.

D – Resultado das despesas de custeio do mês naquela unidade de trabalho.

G – Avaliação decorrente de uma auditoria sobre a gestão da referida unidade, conforme critérios estabelecidos.

Apesar deste *Fator de Eficiência* ainda não ter sido utilizado plenamente pelos gestores da instituição fazendária, esse indicador é um importante parâmetro para se avaliar a eficiência administrativa e o desempenho da Secretaria da Fazenda do Ceará – SEFAZ.

Para o cálculo deste *Fator de Eficiência* se considerou a média móvel das receitas tributárias dos últimos 12 meses. Também se avaliou o custo operacional total mensal (incluindo o valor do custeio e da folha de pessoal ativo dos servidores fazendários), durante o período de maio de 1995 a maio de 2005 (último mês com dados disponíveis), corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Desta análise se chegou aos resultados demonstrados nos gráficos 1 a 5 abaixo.

Avaliação das receitas tributárias

A maioria das receitas tributárias está diretamente vinculada ao desempenho da economia. Evidentemente, nem toda operação que faz crescer o Produto Interno Bruto – PIB é tributável pelo Imposto sobre as Operações de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, porém se a economia cresce, espera-se que também cresça a arrecadação dos tributos, dentre os quais o ICMS. É bem verdade, que este tributo poderá crescer mesmo sem um expressivo crescimento da economia, dependendo da eficiência da máquina arrecadadora ou de algumas mudanças na legislação tributária.

toda a força intelectual de todos os funcionários, focalizando-a para as metas de sobrevivência da organização”.

¹⁰ Este indicador foi desenvolvido pelo servidor fazendário Ricardo Lima, engenheiro, auditor da receita e gerente do Núcleo de Contratos e Convênios da Secretaria da Fazenda.

Para efeito do cálculo do Fator de Eficiência tomou-se a média da arrecadação das receitas tributárias no período de Maio de 1995 a Maio de 2005.

MÉDIA DA ARRECAÇÃO (REC. TRIB.) DOS ULT. 12 MESES EM: (corr.p/ipca - ibge)

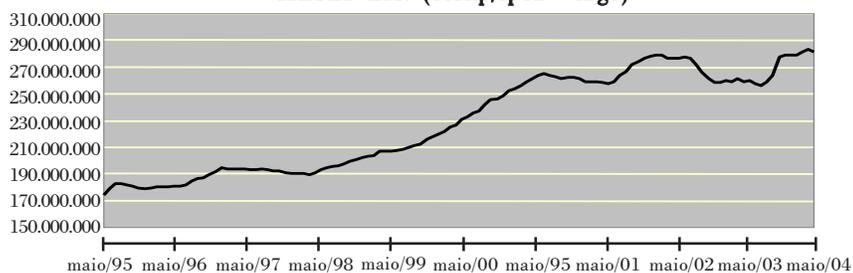


Gráfico 1: Média de Arrecadação (Receita Tributária) dos últimos 12 meses: Maio/1995 a Maio/2005.

Fonte: Dados fornecidos por Ricardo Lima - Auditor da SEFAZ

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – Junho/2005.

Como se pode observar no Gráfico 1 acima, a arrecadação média mensal variou de R\$ 174.011.011,00, em Maio de 1995, para R\$ 283.082.589,00, em Maio de 2005, com um crescimento real de 62,68% no período.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, no período de 1996 a 2006, o Produto Interno Bruto – PIB do Ceará apresentou uma taxa de crescimento acumulado de 33,69%, significando uma taxa média anual de 2,95%. Na Tabela 1 abaixo se pode observar a evolução da participação relativa do ICMS no PIB no período considerado.

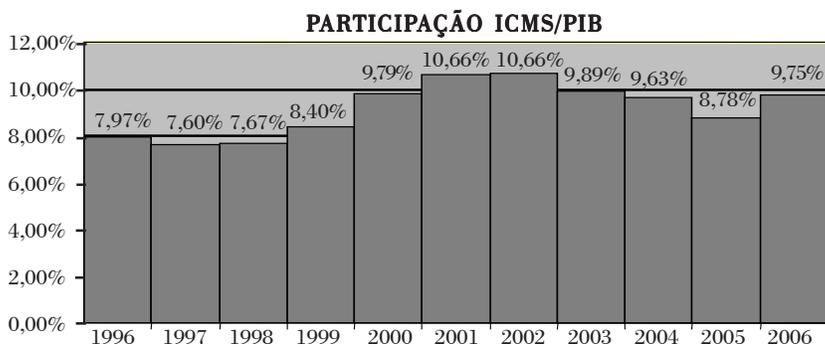


Tabela 1 – Participação do ICMS em relação ao PIB – 1996-2006 do Ceará

Fonte: Secretaria da Fazenda - SEFAZ/ Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

A participação relativa do ICMS em relação ao Produto Interno Bruto – PIB no período de 1996 a 2006 passou de 7,97% em 1996 para 9,75% em 2006. Esta participação foi maior nos anos de 2001 e 2002 quando atingiu 10,66% nos respectivos anos.

Avaliação dos Custos Operacionais da SEFAZ

Quanto aos valores do custeio da SEFAZ no período de Maio de 1995 a Maio de 2005, sem incluir a folha de pessoal, variou de R\$ 3.562.699,00, em Maio de 1995, R\$ 2.663.324,00, em Maio de 2005, apresentando um decréscimo real de 25,24% no período, como se pode observar no Gráfico 2 abaixo.

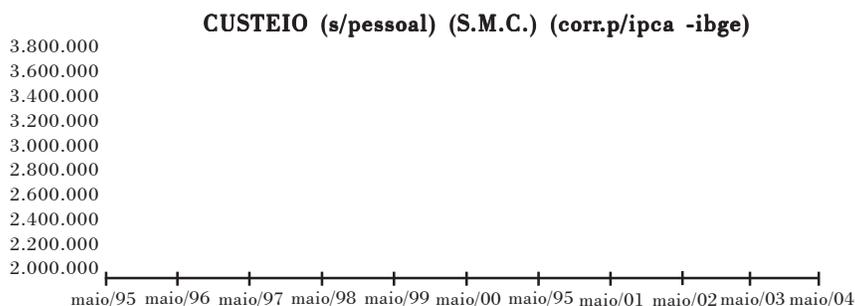


Gráfico 2: Custeio mensal sem incluir o valor da folha de pagamento do pessoal ativo: Maio/1995 – Maio/2005. Fonte: Dados fornecidos por Ricardo Lima - Auditor da SEFAZ. Valores Corrigidos pelo IPCA/IBGE – Junho/2005.

O custo operacional total, incluindo o valor da folha de pagamento do pessoal ativo e o custeio mensal, no mesmo período variou de R\$ 16.288.835,00, em Maio de 1995, para R\$ 17.727.352,00, em Maio de 2005, com uma variação de apenas 8,8%, como se pode observar no Gráfico 3. Da mesma forma, o acréscimo dos últimos meses se deveu a implantação do novo plano de cargos e carreira da classe fazendária, de acordo com a Lei nº 13.778, de 6 de junho de 2006.

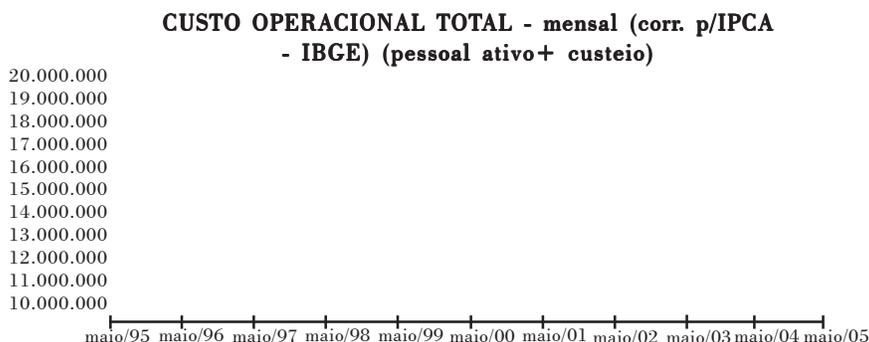


Gráfico 3: Custo Operacional Total Mensal da SEFAZ: Maio/1995 – Maio/2005.

Fonte: Dados fornecidos por Ricardo Lima – Auditor da SEFAZ. Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – Junho/2005.

Os gráficos 3 acima revelam que houve um esforço na instituição fazendária para maximizar a arrecadação e para otimizar, ou seja, aplicar com eficiência, os recursos disponíveis. Quando se cruzam essas informações se identifica o que se poderia denominar de *fator de produtividade*, na sua concepção econômica de “se fazer mais com menos”.

Fator de Produtividade: relação custos operacionais versus Receita Tributária

Considerando-se a relação entre a arrecadação média mensal e o custo operacional mensal total no período analisado, se constata que em Maio de 1995, para cada R\$ 1,00 de custeio se arrecadava R\$ 10,68 pela instituição fazendária. Em Maio de 2005, para cada real gasto, se arrecadava R\$ 15,97 elevando-se essa produtividade em 49,53% no período analisado, conforme Gráfico 4 abaixo.

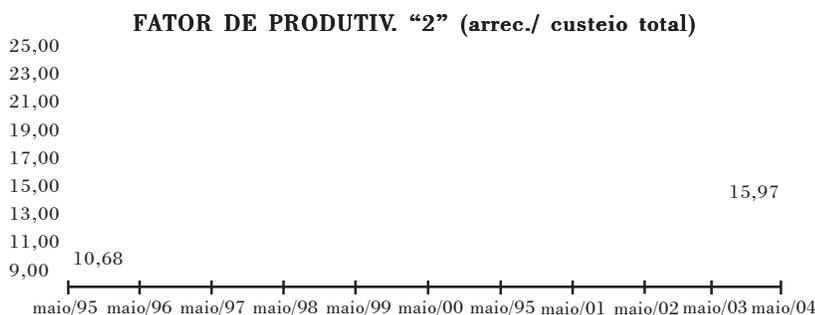


Gráfico 4: Fator de produtividade da SEFAZ – Relação arrecadação média mensal com o custo operacional total – Maio/1995 e Maio/2005

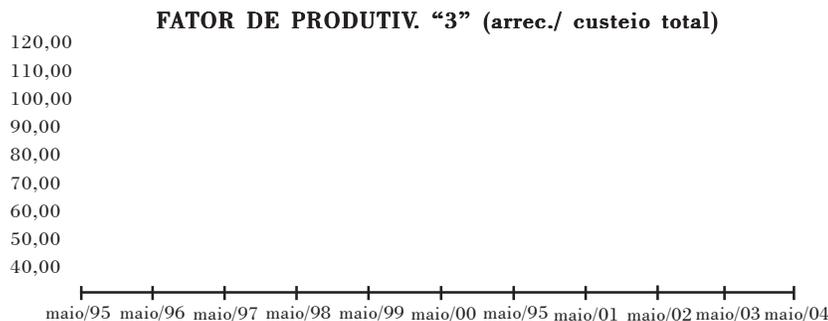
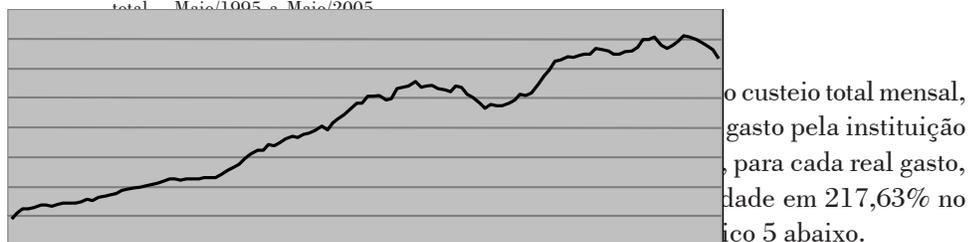


Gráfico 5: Fator de produtividade da SEFAZ – Relação arrecadação média mensal com o custo operacional total – Maio/1995 a Maio/2005

Fonte: Dados fornecidos por Ricardo Lima - Auditor da SEFAZ

Os resultados da receita tributária e das despesas do custeio mostram que as mudanças administrativas e institucionais geraram os resultados esperados ao promover maior produtividade na gestão fazendária.

Considerações Finais

As reformas que foram implementadas na Administração Pública brasileira, seja por reflexo do novo ambiente econômico mundial, seja pela conscientização e exigência dos cidadãos/clientes por melhores produtos e serviços, têm levado o Estado a redesenhar sua estrutura administrativa e seus processos na tentativa de tornar-se mais eficiente.

A economia globalizada e a atuação dos meios de comunicação tem tornado mais transparentes as ações governamentais, deixando a sociedade mais intolerante quanto aos desperdícios e maus usos dos recursos públicos. O cidadão, mais consciente de seus direitos, passa a exigir eficiência e qualidade nos serviços públicos. Ele se acha com direito, pois é quem os financiam através dos tributos que pagam.

O Estado Brasileiro na tentativa de resolver a crise fiscal geradas nas duas últimas décadas, do século XX, vem buscando a eficiência ao implementar reformas administrativas e institucionais para adequar-se a essa nova realidade. A reforma administrativa aprovada pela Emenda Constitucional nº 19/98 enfatizou os princípios constitucionais da Administração Pública, e inovou ao acrescentar o princípio da eficiência.

Com uma década de antecedência o Estado do Ceará, desde 1987, adotou medidas administrativas e institucionais para melhorar sua eficiência, através de medidas que viriam a ser adotadas pelo Governo Federal anos depois. A primeira medida que o Estado adotou foi investir na modernização de sua Administração Tributária, inclusive livrando-a de injunções políticas. Como resultado destas e de outras medidas o Estado do Ceará equilibrou suas contas e passou a desfrutar de maior credibilidade dentro e fora do país.

Este trabalho teve por objetivo analisar alguns indicadores que mensuram a eficiência da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará em decorrência das medidas administrativas e institucionais postas em prática no período 1996 a 2006.

Sem pretender entrar no mérito das referidas reformas, procurou-se neste trabalho apenas descrevê-las e destacar alguns de seus resultados. Dentre estes resultados se constatou que:

- As diversas alterações na estrutura organizacional reduziu de forma significativa o número de cargos comissionados (chefias) e as unidades de atendimento na Secretaria da Fazenda, como se pode observar no

Quadro 1 deste trabalho. Em vez de atendimento presencial aos contribuintes, a instituição fazendária optou por disponibilizar serviços e facilitar o acesso por meio eletrônico (internet). Talvez fosse oportuno avaliar os impactos desta medida no nível de satisfação dos clientes internos e externos ¹¹.

- As medidas administrativas também alteraram o *lay out* dos ambientes de trabalho, adotando o modelo de células. Apesar de otimizar o espaço físico, facilitar a comunicação e o fluxo dos processos, deve-se levar em consideração a natureza das atividades desenvolvidas em cada área de trabalho, ou seja, trabalhos que requer um maior nível de concentração deve contar com ambiente mais silencioso. A inobservância deste detalhe pode gerar desperdício de tempo e frustração por parte dos colaboradores.
- O novo processo de decisão compartilhada por meio de comitês, pode elevar o entendimento e agregar novas informações e experiências sobre as questões discutidas, porém, requer a participação e o verdadeiro comprometimento de todos os envolvidos. Isto para evitar que o grupo apenas referende a decisão individual do gestor.
- No período de 1996 a 2006, cerca de 35 (trinta e cinco) municípios foram beneficiados com 218 (duzentos e dezoito) novas empresas instaladas em seus territórios. Tais empresas foram atraídas pelo Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial - PROVIN, financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.
- Comparando a arrecadação do ICMS de 1996 e 2006, verificou-se um crescimento real de 62,38%, sendo que no mesmo período o Produto Interno Bruto – PIB do Estado teve uma taxa de crescimento acumulado de 33,69%, correspondendo uma taxa média anual de 2,95%.
- Analisando a participação do ICMS no Produto Interno Bruto (PIB) de cada Município constatou-se que em 2004, foram 77 (setenta e sete) municípios, ou seja, 41,8% dos municípios cearenses que apresentaram uma redução na participação do seu ICMS em relação ao PIB se comparado com o ano de 1996. Isso pode significar que devido a medidas tributárias ou administrativas a arrecadação foi deslocada para outros municípios, como por exemplo, a ampliação dos produtos sujeitos à tributação por substituição tributária.

¹¹ Nos últimos anos a Secretaria da Fazenda do Ceará – SEFAZ realizou as seguintes pesquisas para averiguar o nível de satisfação dos clientes internos e externos: Avaliação dos serviços SEFAZ (Call Center), em maio de 2003; Avaliação dos Serviços SEFAZ (Superintendências), em maio de 2003; Avaliação dos serviços SEFAZ (Clientes Externos), em Abril a Maio de 2003.

- Analisando o desempenho da arrecadação do ICMS de cada um dos 184 municípios cearenses em 2006 e comparando com a arrecadação de 1996, constatou-se que 41 (quarenta e um), ou seja, 22,3% apresentaram crescimento negativo em sua arrecadação.
- Em 1996, dos 25 (vinte e cinco) municípios, cujas unidades fazendárias eram classificadas como Classe A (as maiores) ou que na época sua arrecadação superava a um milhão de reais. Desses municípios 11 (onze) apresentaram crescimento negativo em relação à arrecadação de 2006.

Pode-se dizer que tais mudanças administrativas e institucionais foram positivas para o Estado ao considerar que para cada R\$ 1,00 real gasto em custeio se arrecadava R\$ 48,84, em Maio de 1996, elevando-se para R\$ 106,29, em Maio de 2005, ou seja, obtendo uma produtividade em 217,63% no período analisado.

Sabe-se que a busca da eficiência, mais que um princípio constitucional, é um dever ético de todo administrador público, e neste contexto nem sempre se deve primar pela simples redução de custos (mesmo que possa gerar prejuízo para a sociedade), mas acima de tudo a otimização dos custos que implica na correta aplicação dos recursos de custeio, porém buscando a maximização dos resultados, a satisfação e o bem-estar da população.

Sugestões de Novos Estudos

Diante a complexidade do tema analisado por este trabalho, sugerem-se novos estudos para melhor elucidar outros impactos das mudanças administrativas e institucionais efetivadas pela Secretaria da Fazenda do Ceará. Dentre as ações que poderiam ser analisadas por novas pesquisas estão:

- a) Avaliar o atual nível de satisfação dos servidores fazendários, quanto às condições de trabalho, se for o caso, aplicar uma pesquisa de clima organizacional;
- b) Avaliar o retorno dos investimentos realizados pela Secretaria da Fazenda no desenvolvimento de seu capital humano;
- c) Avaliar o atual nível de satisfação dos clientes externos com os serviços prestados pela Secretaria da Fazenda;
- d) Analisar o desempenho da arrecadação do ICMS nos 10 (dez) maiores municípios levando em consideração a evolução do Produto Interno Bruto – PIB dos diversos setores econômicos.

- e) Analisar a arrecadação do ICMS dos 5 (cinco) maiores setores econômicos do Estado do Ceará levando em consideração o desempenho do Produto Interno Bruto – PIB setorial.
- f) Aprofundar os estudos sobre a matriz “Insumo-Produto” já iniciados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica – IPECE, como ferramenta para aprofundar as análises sobre os vários setores econômicos do Estado e traçar cenários para as receitas tributárias e deficiências nos serviços prestados aos cidadãos pela Secretaria da Fazenda.
- g) Identificar os efeitos do fechamento das unidades fazendárias para a sociedade e se houve perda de receita tributária.
- h) Saber até que ponto a implantação das novas tecnologias e sistemas corporativos têm atendido as demandas por serviços que antes eram prestados pelas unidades fazendárias.

O propósito do princípio da eficiência na Administração Tributária é criar uma obrigação constitucional para a administração pública elevar o nível de excelência dos seus serviços prestados aos cidadãos, satisfazendo um direito do cidadão e promovendo o exercício da cidadania. Afinal, o homem é objetivo maior da existência do Estado.

ABSTRACT: This study examines the results achieved by the Financial Department of Ceará after the administrative and institutional changes implemented during the years 1996 to 2006. This financial institution, supported by the constitutional principle of efficiency, changed its organizational structure, introduced new technologies and redesigned its administrative procedures in order to optimize its costs and maximize its results, but also improved services to society in Ceará. This work shows the evolution of tax revenue and operating costs, before and after above organizational changes and presents suggestions for new studies on the issues discussed here.

Key-words: Reform of the state, constitutional principle of efficiency, organizational changes, Tax Administration, tax.

Referências

Botelho, D. C. & Maia, J. N. B apud, Bonfim, Washington Luís de Sousa – Ajuste Fiscal e Reforma: Nasce um Novo Modelo de Gestão no Ceará? O Caso da SEFAZ – 1987-1997, In: Amaral Filho, Jair do – *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.

Campos, Vicente Falconi - *Gerenciamento pelas Diretrizes*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1996.

Cassone, Vittorio – Princípio da Eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

CONGRESSO NACIONAL - *Constituição da República Federativa do Brasil*. 22ª Edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.

Diniz, Eli & Azevedo, Sérgio de (et. alii) – *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

Goldschmidt, Fabio Brun & Velloso, Andrei Pitten – Princípio da Eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Gonçalez, Antonio Manoel – Princípio da Eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Governo do Ceará – *Decreto nº 27.809, de 2 de junho de 2005*.

Governo do Ceará – *Decreto nº 28.622, de 8 de fevereiro de 2007*

Governo do Ceará – *Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007*

Governo Federal - *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*.

Governo Federal – *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*

Ichihara, Yoshiaki Princípio da Eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Machado, Hugo de Brito – Princípio da Eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Pareto, Vilfredo – *Manual de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

Pereira, Luiz Carlos Bresser – *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

Pereira, Luiz Carlos Bresser – *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

Rawls, John – *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

Rodrigues, Marilene Talarico Martins – Princípio de eficiência em Matéria Tributária, In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) - *Princípio da Eficiência em Matéria Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Rodrigues, Rafael Moreno – *Curso de legislação tributária para administradores de empresa*. Resenha Tributária, 1978.

SEFAZ - *Avaliação dos Serviços SEFAZ (Superintendências)*, em maio de 2003.

SEFAZ - *Avaliação dos serviços SEFAZ (Call Center)*, em maio de 2003.

SEFAZ - *Avaliação dos serviços SEFAZ (Clientes Externos)*, em Abril a Maio de 2003.

SEFAZ – *Planejamento Estratégico – 2007-2010*. Fortaleza: SEFAZ, 2007.

Sen, Amartya – *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Smith, Adam – *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, Volume II.

Tandler, Judith – *O Bom Governos nos Trópicos: Uma Visão Crítica*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.

Trosa, Sylvie – *Gestão Pública por Resultado: Quando o Estado se Compromete*. Brasília: ENAP. Rio de Janeiro: Revan, 2001.