

Análise da Arrecadação Tributária Própria do Município de Aquiraz a Partir da Implantação do Programa de Modernização Tributária

Francisco Cristiano Maciel De Goes

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Francisco Roberto Pinto

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UECE

Resumo

A demanda da sociedade por uma gestão de qualidade no serviço público é aspiração cotidiana. Assim, torna-se fundamental que os municípios realizem uma gestão tributária eficiente para garantir a execução das políticas públicas necessárias e exigidas. O trabalho tem por objetivo apurar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária de Aquiraz nas receitas próprias tributárias a partir do ano de 2013, sendo a abordagem adotada a de estudo de caso, onde o material foi analisado sob o aspecto qualitativo de modo a entender como foram implantados os projetos e ações desenvolvidas no município para modernizar seu setor tributário e incentivar sua arrecadação. Na coleta de dados foram realizadas entrevistas com atores do setor tributário de Aquiraz, pesquisa a sítios eletrônicos do município, órgãos de controle e estatísticas governamentais; além de obras e estudos referenciais. Comparou-se série histórica da arrecadação dos tributos próprios (IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Dívida Ativa Tributária) dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no período de 2012 a 2015. Foi possível verificar que a arrecadação do município de Aquiraz apresentou evolução de forma consistente e contínua no período analisado, ratificando o acerto de sua política de modernização tributária. Foi possível evidenciar que os projetos e ações implementados em Aquiraz podem ser replicados em outros municípios, após sua necessária adequação. A pesquisa realizada na região metropolitana da Fortaleza identificou na maioria dos municípios pesquisados a existência de potencial tributário não explorado. Conclui-se que os municípios devem modernizar seu setor tributário, visando arrecadar seus tributos e tornar mais eficiente a administração pública municipal.

Palavras-chave: Gestão Tributária. Arrecadação. Impostos e Taxas. Dívida Ativa Tributária. Eficiência.

Abstract

Society demands for a quality management in the public service is a continuous goal. Thus, an efficient municipal tax administration is essential to guarantee the execution of the required and needed public policy. The objective of this study was to verify the results of the Modernization Plan of the Tax Management of Aquiraz on their own tax revenue since 2013. The concept used was the case study, where the material was qualitatively analyzed as to understand how the projects were implemented and how the activities were developed in the city to modernize its tax division and improve its revenue. To collect data, interviews were conducted with staff of the tax division of Aquiraz, research on municipal websites, regulatory institutions, and governmental statistics, and on works and studies on the area. The historical data of its taxes (IPTU, ISS, ITBI, Taxes and Active Tax Debt) was compared with the cities in the metropolitan region of Fortaleza from 2012 until 2015. It was verified that Aquiraz's revenue had a consistent and continuous evolution over this period, confirming a correct tax modernization policy. It also highlighted that the projects and activities implemented in Aquiraz can be replicated in other cities, after some adjustment. The research done in the metropolitan region of Fortaleza identified a currently unexplored tax potential in most of its cities. We conclude that, to earn its taxes and have a more efficient public municipal management, these cities must modernize their tax division.

Key words: Tax Management. Revenue. Taxes. Active Tax Debt. Efficiency

Introdução

Os municípios foram definidos como entidades federativas autônomas pela Constituição de 1988. Tiveram reconhecida a sua capacidade de se auto-organizar, inclusive sob a égide de uma espécie de constituição própria: a lei orgânica municipal. Conseguiram ampliar sua competência tributária, uma vez que a Carta Magna de 1988 conferiu-lhes o poder exclusivo de instituir e cobrar o imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), e sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Agregaram uma parte maior do bolo tributário nacional em especial no imposto de renda, imposto sobre a propriedade territorial rural e no imposto sobre circulação de mercadorias.

No entanto, essas vantagens advieram com um ônus em uma série de serviços antes sob a obrigação de outros entes federativos. A chamada descentralização trouxe mais recursos para os municípios, mas veio junto com diversas atividades e serviços a serem geridas, como a municipalização da saúde e a compulsoriedade de investimentos na educação.

Apesar do relatado, verifica-se que grande parte dos municípios brasileiros com potencial tributário não explorado. A ampla maioria de municípios cearenses situa-se com arrecadação própria anual desprezível. Entretanto, há alguns que têm conseguido avançar na série histórica de arrecadação de seus tributos. Entre as exceções encontra-se o município de Aquiraz, o qual vem conseguindo resultados expressivos na arrecadação de seus tributos, chegando a praticamente dobrar os valores auferidos em apenas três anos.

Este trabalho tem como objetivo geral, apurar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Aquiraz nas receitas próprias, a partir do ano de 2013, quando foi iniciada sua implantação.

Possui ainda como objetivos específicos identificar as razões para a evolução da arrecadação dos municípios integrantes da região metropolitana de Fortaleza no período de 2012 a 2015; fornecer subsídios para a compreensão da capacidade arrecadatória dos municípios e identificar falhas que comprometam a sua efetivação; e aferir ações necessárias para o desenvolvimento das receitas próprias dos municípios.

Considerada a natureza da pesquisa, a abordagem adotada se caracteriza como estudo de caso, de modo a entender como foi realizada a implantação do programa de modernização tributária no município de Aquiraz a partir do ano de 2013. O material da pesquisa foi analisado sob o aspecto qualitativo, a partir da técnica da análise de conteúdo.

Em relação aos dados relacionados às ações e ferramentas utilizadas no município de Aquiraz para modernização da arrecadação tributária, implementou-se pesquisa de campo, através da aplicação de questionário específico, por meio de entrevistas junto à direção superior e técnicos da Secretaria Municipal de Finanças de Aquiraz. Foram realizadas 10

entrevistas, sendo aplicadas ao Secretário Municipal de Finanças, Diretora de Acompanhamento e Avaliação do ISS, Diretora de Auditoria Fiscal, Diretor de Controle da Dívida Ativa, Chefe de Divisão de Educação Fiscal, além de auditores fiscais e fiscais de tributos do município.

As entrevistas se deram de forma aberta. Enquadra-se neste tipo de abordagem a entrevista semiestruturada, consistindo em série de perguntas abertas, feitas verbalmente em ordem prevista, porém podendo-se adicionar perguntas de esclarecimento. Para Minayo (2015, p.64), as entrevistas são conversas com finalidade específica, e segundo a autora, as chamadas entrevistas semiestruturadas combinam “perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Estabeleceu-se comparativo dos tributos próprios arrecadados em Aquiraz com os dos municípios da região metropolitana de Fortaleza. Com respeito à tributação própria foram considerados o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Contribuição de Melhoria; Taxas; Multas e Juros de mora; e Dívida Ativa Tributária. Não se incluiu a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP) nem a Contribuição para o Regime Previdenciário Próprio, em virtude de sua vinculação obrigatória às finalidades para os quais foram criadas.

Além do Portal de Transparência dos Municípios, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, realizou-se pesquisa documental nos sítios eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), dos municípios pesquisados, da Secretaria de Finanças do município de Aquiraz (<http://sefin.aquiraz.ce.gov.br/>), entre outros, com intenção de levantar informações e dados estatísticos acerca da temática em estudo.

Também foi levantada pesquisa bibliográfica (em livros, periódicos, revistas especializadas, internet), com o objetivo de aprofundar os conhecimentos teóricos e de identificar trabalhos já realizados sobre o tema.

Este trabalho relata a importância da escolha de Aquiraz para o desenvolvimento de seu estudo de caso, com a sua caracterização, enunciando a situação encontrada e os aspectos relevantes do projeto de modernização. Analisa os resultados da arrecadação tributária própria de Aquiraz e faz a comparação dos resultados de seu desempenho com os dos demais municípios da região metropolitana de Fortaleza e a devida análise de dados.

Por fim, são apresentadas as conclusões sobre o modelo de modernização tributária implantado no município de Aquiraz como fator de aumento da arrecadação tributária.

1. Concepção e desenvolvimento do programa de modernização tributária do município de Aquiraz

A partir do ano de 2013, a Secretaria Municipal de Finanças de Aquiraz, em especial a área tributária, passou por uma série de mudanças em sua estrutura física, normativa, procedimental e conseqüentemente em seus resultados. Concebido de forma coletiva entre seus técnicos, e coordenada pelo secretário de finanças, Sr. Marcus Vinícius Veras Machado, o objetivo do Programa de Modernização Tributária do município de Aquiraz consistia na melhoria da arrecadação própria e na profissionalização do seu corpo funcional.

Relataram os entrevistados a existência de uma série de deficiências no funcionamento da Secretaria de Finanças no início do exercício de 2013. Podem-se destacar entre os problemas citados: ausência de planejamento; cessão de servidores do cargo de auditor fiscal para outras áreas da administração pública municipal; deficiência na disponibilidade de salas e equipamentos para a execução das atividades diárias dos servidores; não definição nas atribuições dos cargos de auditor e de fiscal de tributos; desatualização da legislação tributária; inexistência de ações de fiscalização tributária; e utilização de sistema de tecnologia da informação que levava à mecanização de atividades e retrabalho.

A partir da situação evidenciada, foi idealizada uma série de ações e atividades visando à melhoria e modernização da gestão tributária. Foram criados diversos grupos de estudo e trabalho sobre temas diversos, voltados para sua concepção, coordenação e execução.

Vale destacar as comissões criadas através da Instrução Normativa nº 005/2013 (AQUIRAZ, 2013) para tratar sobre atualização do Código Tributário, Gratificação por Desempenho Fiscal (GDF), Gratificação Adicional de Tributação (GAT) e em relação ao Plano de Cargos e Salários dos servidores da Secretaria de Finanças. Ressalte-se que estas comissões envolviam auditores, fiscais de tributos, agentes administrativos; além de representantes da Secretaria de Administração e da Procuradoria do município. O teor da IN prescreve o início de suas atividades; data de suas reuniões semanais; bem como a condição para sua conclusão, a qual consistia na definição de minuta de projeto de lei à temática específica.

Evidenciaram os entrevistados que o período inicial de implantação do programa foi intenso, com muitas reuniões, discussões e debate com foco na formulação do Programa de Modernização.

Fato a ser destacado é a autonomia política existente para idealização e execução das mudanças na área tributária. De acordo com os relatos, a direção superior do município, ciente da necessidade do município melhorar sua arrecadação própria, apoiou o programa, contribuindo inclusive para a aprovação de novas legislações locais sobre o tema. Teria garantido também a não interferência política e partidária nas decisões fiscais.

Uma das medidas iniciais e fundamentais para o fortalecimento da arrecadação própria do município foi a alteração do Código Tributário Municipal. Para tanto, foi criada uma comissão específica para tratar de sua atualização, conforme prevista na Instrução Normativa nº 005/2013 (AQUIRAZ, 2013).

A consolidação das leis tributárias em único instrumento legal, caso do Código Tributário de Aquiraz, simplifica a vida do contribuinte, pois centraliza os preceitos legais de todos os tributos municipais. Nele estão contidas as regras tributárias referentes ao fato gerador, base de cálculo, alíquotas, inscrição, lançamento, pagamento, restituição, além do processo administrativo e fiscal, entre outros temas correlatos. Ressalte-se que a disponibilidade do novo código nos sítios eletrônicos do município de Aquiraz e sua distribuição de forma impressa aos principais contribuintes, através da tiragem de 1.000 exemplares, possibilitou maior transparência à legislação.

Além da atualização e consolidação das leis tributárias, o Código Tributário de Aquiraz teve alterações importantes no sentido de impactar positivamente a receita tributária própria, como a atualização da Planta Genérica de Valores de imóveis, a qual se encontrava desatualizada; a instituição do IPTU Proporcional a partir do Habite-Se, justificada pela contínua implantação de investimentos imobiliários na cidade; a instituição do IPTU Progressivo no sentido de combater a especulação imobiliária; o aumento da alíquota do Imposto Territorial; e a criação da Comissão de Avaliação do ITBI em virtude da necessidade de maior controle, segurança e impessoalidade na avaliação de imóveis e o devido cálculo do tributo.

Destaque-se ainda como medidas referenciais para a modernização tributária do município de Aquiraz a alteração da estrutura de Cargos e Organograma da Secretaria de Finanças, que possibilitou com a criação da Diretoria de Acompanhamento e Avaliação do ITBI, da Diretoria de Acompanhamento e Avaliação de ISS, da Diretoria de Tecnologia da Informação, melhor adequação organizacional para a execução das funções tributárias da secretaria; os investimentos em equipamentos, tais como computadores, mobiliários e veículos; e a locação de sistema informatizado que permitiu facilitar o trabalho dos servidores, com interatividade e mecanismos capazes de evitar o retrabalho na digitação de dados.

Em relação à política de pessoal na Secretaria de Finanças de Aquiraz, dentro do Programa de Modernização, foi regulamentada a carreira de fiscal de tributos e de auditor fiscal, permitindo desempenho de suas competências específicas e disciplinamento e divisão das atividades a serem desenvolvidas; implantado programa de capacitação permanente, inclusive com a realização de mais de 30 eventos de capacitação no período de 2013 a 2015; alteração na produtividade dos servidores, contemplando o desempenho individual, sendo incentivo ao incremento à produtividade mensal de auditores, fiscais e demais funcionários envolvidos na área tributária.

Foram implantadas diversas ações pela Secretaria de Finanças de Aquiraz no tocante ao relacionamento e cobrança dos contribuintes. Foram definidos os procedimen-

tos e papéis de trabalho referente às auditorias tributárias; implantado sítio interativo da Secretaria de Finanças e serviços de plantão fiscal; agilidade nas cobranças da dívida ativa, além da utilização de recursos de Inteligência fiscal para o planejamento e tributação de contribuintes.

Ressalte-se nas ações de fiscalização implementadas a prioridade de auditorias nos grandes contribuintes, tais como hotéis, construtoras, parques aquáticos, indústrias, empresas de prestação de serviços, entre outros. Destaque-se ainda a utilização das ferramentas do google maps e sistemas assemelhados para aferição da situação de terrenos e imóveis em Aquiraz, possibilitando a atualização contínua no cadastro de imóveis de contribuintes; o monitoramento do recolhimento do imposto sobre serviços, no caso de substituição tributária quando técnicos da secretaria acompanham mensalmente se o tributo retido foi devidamente recolhido ao erário municipal; o acompanhamento de eventos nas mídias sociais, a fim de verificar sua realização no município e assim poder cobrar o tributo devido; a utilização de dados cadastrais e informações econômico-financeiras dos contribuintes inscritos no cadastro geral da fazenda do Estado do Ceará nas atividades tributárias de controle e fiscalização tributárias. Ressalte-se, que o município de Aquiraz formalizou o Convênio nº 008/2015 com a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tendo como objetivo a cooperação mútua nas áreas de controle, fiscalização e permuta de informações.

A partir de 2013, a Secretaria de Finanças de Aquiraz implantou programa de educação fiscal, o qual possuía como foco principal o público infante-juvenil, embora atuasse em diversas áreas da população: estudantes de ensino fundamental, estudantes de ensino médio, servidores públicos, universitários e sociedade civil. Embora com retorno em longo prazo, os servidores envolvidos no programa avaliam como positiva e desafiadora a iniciativa, aproximando a comunidade do setor tributário.

2. Análise de resultados do programa de modernização tributária do município de Aquiraz

Passa-se a abordar os resultados das receitas tributárias próprias do município de Aquiraz, considerando os tributos do IPTU, ISS, ITBI, taxas e dívida ativa tributária, no período de 2012 a 2015. Também se estabelece o comparativo da evolução de suas receitas próprias com as dos demais municípios da região metropolitana de Fortaleza, da qual Aquiraz faz parte. Os dados das receitas foram obtidos junto ao balancete consolidado dos municípios, extraídos das suas prestações de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e disponibilizados via Portal da Transparência dos Municípios (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>).

Como se observa abaixo, a Tabela 1 apresenta as receitas próprias tributárias auferidas pelo município de Aquiraz, nos exercícios de 2012 a 2015, bem como o percentual de incremento por tributo no período. Pode-se aferir, também, o total dos tributos próprios arrecadados por ano e o percentual total de incremento considerando como período inicial o exercício de 2012 e o final o de 2015.

**Tabela 1 - Arrecadação tributária própria do município de Aquiraz
(R\$) - Período 2012-2015**

Tributos	2012	2013	2014	2015	Percentual incremento (2012-2015)
IPTU	5.728.890,10	6.245.997,09	10.232.736,69	14.853.466,59	159,27
ISS	8.507.113,02	8.544.949,43	12.494.641,46	14.441.999,98	69,76
ITBI	5.340.024,81	6.758.265,73	7.980.809,68	10.501.804,26	96,66
Taxas	1.517.299,26	1.728.777,65	2.479.331,82	2.719.815,19	79,25
Dívida Ativa	2.170.632,08	2.701.852,45	4.165.616,50	7.257.062,43	234,33
Total	23.263.959,27	25.979.842,35	37.353.136,14	49.774.148,45	113,95

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) - Portal de transparência dos municípios (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>)

Compreende-se que a arrecadação tributária dos municípios dependa do nível de sua atividade econômica. Assim, quanto maior for a atividade imobiliária, com lançamento e comercialização de imóveis e novos loteamentos, pode-se impactar positivamente na apuração do IPTU. Da mesma forma, se o município sofre incremento em atividades comerciais e prestação de serviços, acaba gerando maior crescimento nos números do ISS. Contudo, o atual momento da conjuntura brasileira econômica indica a prevalência de período recessivo na atividade econômica, com redução de arrecadação tributária em todas as esferas governamentais. Daí a importância da elevação dos números de arrecadação dos tributos próprios no município de Aquiraz.

Conforme a Tabela 1, no período de 2012 a 2015, verifica-se incremento, ano após ano, em todos os tributos, contrastando com o período recessivo advindo da crise econômica no país, o qual inclusive tem ocasionado a redução de repasses federais aos municípios, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aos municípios.

Vale ressaltar a inflação para o período de dezembro/2012 a dezembro 2015, baseado no Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), se situa no indicador de 21,76%, conforme os cálculos do Banco Central do Brasil (www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/). Assim, quando se desconta 21,76% do percentual de acréscimo dos tributos próprios de Aquiraz, o qual foi de 113,95%, chega-se ao ganho real de 92,19% na arrecadação, situação representativa do acerto do Programa de Modernização Tributária em análise.

Observa-se que no período de 2012 a 2013, a evolução da arrecadação tributária do município de Aquiraz chegou ao percentual de 11,67% de acréscimo. No exercício de 2013 o Programa de Modernização de Administração Tributária estava em processo de implantação, com muitas medidas a repercutir somente no ano seguinte, como por exemplo, a atualização de alíquotas e da planta genérica de valores do IPTU.

Já considerando o período de 2013 a 2014, com muitas medidas já aplicadas e sedimentadas, o impacto foi de R\$ 11.373.293,72, ou seja, 43,77% de incremento em relação ao ano anterior. A situação de acréscimo significativo permanece no período de 2014 a 2015, ampliando-se em R\$ 12.421.012,31, o que consiste ao aumento percentual de 33,25%.

Com relação ao IPTU, o tributo teve elevação em sua arrecadação de 159,27% no período de 2012 a 2015. Em relação ao período 2012 a 2013, o percentual de acréscimo foi de 9,03%. Já no período 2013 a 2014 a ampliação percentual foi de 63,83%; e no de 2014 a 2015, verificou-se 45,16% em ampliação. O desempenho do IPTU resultou principalmente da alteração da planta genérica de valores com sua devida atualização após 8 anos, da contínua revisão do cadastro de imóveis e das ações gerais de fiscalização da Secretaria de Finanças de Aquiraz.

O maior acréscimo percentual no período analisado foi em relação à dívida ativa tributária, chegando a 234,33%. Destaque-se que já em 2013, o acréscimo com relação ao ano anterior foi de 24,47%, sendo em 2014 de 54,18%, e 74,21% em 2015. Conforme relatado anteriormente, as medidas relacionadas ao êxito na arrecadação da dívida ativa foram consideradas simples pelos técnicos da SEFIN. Trata-se de procedimentos contínuos de cobrança administrativa através de ofícios e telefonemas, bem como do protesto em cartórios. Ressalte-se que na área judicial, a cobrança da dívida tributária restringiu-se a valores superiores a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Pode-se citar também como fatores importantes para o desempenho substancial de sua arrecadação, a atualização cadastral dos contribuintes e a emissão adequada da Certidão da Dívida Ativa (CDA).

No que diz respeito ao desempenho da arrecadação do ISS, o incremento foi de 69,76% no período 2012 – 2015. Vale ressaltar que no programa de modernização ocorreu a criação de diretoria para atuação específica sobre o tributo; efetivação de ações de acompanhamento recolhimento retenções nos casos de substituição tributária; e da execução de fiscalizações em hotéis, cartórios, festas, parques temáticos e ações. A evolução no período 2012 – 2013 foi praticamente inexistente (0,44%); ficando em 46,22% em 2013 – 2014; e de 15,59% quanto a 2014 – 2015.

O ITBI teve também desempenho positivo no período em análise, chegando ao percentual de 96,66%. Destaque-se que o município de Aquiraz possui em seu domínio área praiana com performance atrativa na área imobiliária, especialmente no Porto da Dunas. Evidencia-se que a principal ação específica do Programa de Modernização Tributária de Aquiraz na área do ITBI foi a instituição de comissão especial para avaliação dos imóveis. Ressalte-se que citada comissão, em virtude do número de componentes e da posterior homologação pelo Secretário de Finanças da avaliação, possibilita reduzir os riscos de erros,

inconsistências e de ações fraudulentas. Assim, o desempenho do tributo foi de acréscimo de 26,56% em 2013; 18,09% em 2014; e 31,59% em 2015; sempre em relação ao exercício imediatamente anterior.

Já no que consiste às taxas, sua arrecadação nos exercícios compreendidos entre 2012 e 2015 chegou ao percentual de 79,25%. Destaque-se que o tributo, considerada sua diversidade de tipos de taxas, não teve projeto específico para ampliar seu recolhimento pelos contribuintes. Contudo, devem ser ressaltadas as ações gerais de modernização tributária, como a atualização da legislação, facilidade para acesso aos boletos de pagamento via sítio da SEFIN, área de atendimento arrecadação SEFIN, ações de educação fiscal, entre outras que podem ter contribuído para o seu desempenho. Assim, as taxas cresceram 13,94% em 2013; 43,42% em 2014; e 9,70% em 2015.

A Tabela 2 apresenta a arrecadação dos tributos próprios dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no exercício de 2015, suas populações estimadas e o valor médio pago por habitante. No cálculo dos tributos são considerados o IPTU, ISS, ITBI, taxas e dívida ativa tributária. Vale ressaltar que não foram encontrados valores auferidos com contribuição de melhoria, em face de inexistência deste tributo na arrecadação tributária dos municípios pesquisados.

Tabela 2 – Arrecadação total de tributos próprios (IPTU, ITBI, ISS, taxas e dívida ativa tributária) nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no ano de 2015

Municípios	2015	População	Total tributo/habitante município
Aquiraz	49.774.148,47	77.717	640,45
Cascavel	5.909.251,18	70.047	84,36
Caucaia	55.369.110,72	353.932	156,44
Chorozinho	754.825,86	19.192	39,33
Eusébio	40.424.875,32	51.127	790,68
Fortaleza		2.591.188	478,48
Guaiuba	1.239.830.559,50	25.841	17,48
Horizonte	451.776,77	63.365	175,18
Itaitinga	11.100.140,00	38.540	178,05
Maracanaú	6.862.157,30	221.504	205,85
Maranguape	45.595.872,90	123.570	48,16
Pacajus	5.951.064,07	68.800	62,11
Pacatuba	4.272.865,44	80.378	58,11
Paracuru	4.670.551,18	33.426	150,11
Paraipaba	5.017.675,38	31.986	57,17
Pindoretama	1.828.614,86	20.207	61,64
São Gonçalo do Amarante	1.245.608,00	47.297	2.429,87
São Luis do Curu	114.925.529,13	12.760	19,11
São Luis do Curu	243.879,45	54.418	101,62
Trairi	5.530.100,84		

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) - e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Na análise do valor médio por habitante, pago por tributo nos municípios na Região Metropolitana de Fortaleza, constata-se que São Gonçalo do Amarante situa-se em 1º com 2.429,87. Já o segundo município trata-se de Eusébio com 706,68; em 3º Aquiraz com 640,45; 4º Fortaleza com 478,48 e em 5º Maracanaú com 205,85. Os demais municípios analisados situam-se bem abaixo destes relacionados.

A performance de São Gonçalo do Amarante, deve-se ao ISS, que teve desempenho extraordinário face às obras de construção de siderúrgica, bem como da instalação de diversas empresas na área da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) e no entorno do Porto do Pecém. Destaca-se ainda a importância do Complexo Industrial e Portuário do Pecém e do Terminal de Gás Natural para tornar o tributo o principal responsável pela arrecadação tributária do município.

Já Eusébio, Aquiraz, Fortaleza e Maracanaú possuem melhor desempenho por meio da evolução de todos os seus tributos analisados, os quais vêm crescendo ano após ano. Concernente a Aquiraz, o fato de verificar-se na lista dos três melhores municípios da região metropolitana em relação ao tributo pago por habitante, superando inclusive cidades mais populosas e com potencial econômico forte, demonstra resultado positivo e relevante.

Na Tabela 3 pode-se constatar a evolução da arrecadação própria do município de Aquiraz, considerando as ações do Programa de Modernização Tributária. No comparativo apresentado abaixo, considera-se a arrecadação total do município, levando em conta todas as suas receitas, inclusive de transferências constitucionais federais e estaduais. Estão compreendidos também os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e transferências voluntárias. No compreendido como arrecadação própria, são considerados apenas os tributos em estudo nesta pesquisa, os quais são IPTU, ITBI, ISS, taxas e dívida ativa tributária.

Tabela 3 – Comparativo entre arrecadação própria e receita geral do município de Aquiraz no exercício de 2012 a 2015

Exercício	Arrecadação Geral	Arrecadação própria	Percentual Arrecadação própria/geral
2012	127.851.297,09	23.263.959,27	18,20
2013	139.353.693,85	25.979.842,35	18,64
2014	159.152.816,42	37.353.136,14	23,47
2015	189.507.229,55	49.774.148,45	26,27

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) – Portal de transparência dos municípios (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>)

Constata-se que no exercício de 2012 para 2013, a evolução percentual da arrecadação própria considerada neste estudo e a geral foi pequena. Contudo, salta para 23,47% em 2014 e 26,27% em 2015, sempre considerando o ano imediatamente anterior. Tal situação demonstra que o Programa de Modernização Tributária de Aquiraz surtiu efeito, **trazendo**

consequências positivas em sua arrecadação própria. Tal situação fica ainda mais evidente, quando se estabelece a comparação com outros municípios.

A Tabela 4 apresenta o comparativo entre arrecadação própria e a geral nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Da mesma forma da última tabela são considerados todos os ingressos de receitas dos municípios para a totalização da arrecadação geral. Já nos tributos próprios considera-se o IPTU, ITBI, ISS, taxas e dívida ativa tributária.

Tabela 4 – Comparativo entre arrecadação própria e geral nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no exercício de 2015

Municípios	Arrecadação Geral	Arrecadação própria	Percentual Arrecadação própria/geral
Aquiraz	189.507.229,55	49.774.148,47	26,27
Cascavel	128.646.614,19	5.909.251,18	4,59
Caucaia	555.930.400,84	55.369.119,72	9,96
Chorozinho	39.920.727,26	754.825,86	1,89
Eusébio	245.019.148,67	40.424.875,32	16,50
Fortaleza	5.909.113.079,93	1.239.830.559,50	20,98
Guaiuba	45.288.578,14	451.776,77	1,00
Horizonte	186.132.650,98	11.100.140,00	5,96
Itaitinga	119.222.791,62	6.862.157,30	5,76
Maracanaú	603.280.529,82	45.595.872,90	7,56
Maranguape	178.845.684,88	5.951.064,07	3,33
Pacajus	110.796.527,90	4.272.865,44	3,86
Pacatuba	121.057.650,70	4.670.551,18	3,86
Paracuru	73.172.668,52	5.017.675,38	6,86
Paraipaba	61.857.756,93	1.828.614,86	2,96
Pindoretama	42.489.766,16	1.245.608,00	2,93
São Gonçalo	245.742.117,41	114.925.529,13	46,77
São Luis do Curu	24.802.823,40	243.879,45	0,98
Trairi	84.175.849,00	5.530.100,84	6,57

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) – Portal de transparência dos municípios (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>)

Na comparação de Aquiraz com os demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza configura-se seu consistente desempenho na arrecadação dos tributos próprios. O município ultrapassa o percentual de 25% de todas as receitas egressas de transferências estaduais e federais, voluntárias ou não, com a tributação de IPTU, ISS, ITBI, taxas e dívida ativa tributária. Desta forma, consegue minorar a dependência de outras esferas governa-

mentais, aumentando a representatividade da receita tributária no decorrer dos quatro anos estudados.

Dos 19 municípios pesquisados, apenas Aquiraz, Fortaleza, Eusébio e São Gonçalo do Amarante conseguem ultrapassar o percentual de 10% de arrecadação tributária própria, o que demonstra a ineficiência dos demais municípios, em relação ao setor de arrecadação. Tal situação resulta em margem para evolução na arrecadação de seus impostos e taxas, face sua potencialidade não explorada.

Situação peculiar é a do município de São Gonçalo do Amarante, único a superar Aquiraz na pesquisa, o qual consegue chegar a 46,77% de sua arrecadação geral com tributação própria. Contudo, o percentual de 45,88% vem do desempenho do ISS, o que deixa apenas 0,89% de desempenho para o IPTU, ITBI, taxas e dívida ativa tributária. Se consegue substancial resultado no ISS, deixa a desejar nas demais áreas tributárias.

Pelas análises demonstradas, o município de Aquiraz, conseguiu evoluir de forma consistente e contínua na arrecadação tributária própria, no período de 2012 a 2015, o que ratifica a comprovação do acerto de seu programa de modernização tributária. Evidenciou-se que os tributos considerados individualmente ou globalmente, tiveram acréscimo considerável no período, inclusive bem acima da correção inflacionária. Além disso, no comparativo de todas as receitas do município com as próprias neste estudo consideradas, verificou-se sua evolução percentual.

Na última tabela, constata-se a grande diferença do desempenho de sua arrecadação comparada as receitas totais, em relação aos demais municípios da região metropolitana de Fortaleza.

3. Conclusão

Na atualidade, cresce o entendimento de que a administração pública deve-se modernizar para poder atender aos anseios e aspirações da sociedade brasileira. Recentemente, o país enfrentou durante a realização da Copa das Confederações de Futebol, a partir de um protesto pelo aumento de passagens, manifestações em centenas de cidades pela melhoria da qualidade dos serviços públicos, em especial educação, saúde e mobilidade urbana. A dissonância entre os desejos da sociedade e o que se realiza pelas administrações públicas tem sido cada vez mais questionada.

Neste contexto entende-se que a receita pública municipal tem papel fundamental para o desenvolvimento dos municípios principalmente para os investimentos necessários à manutenção de políticas públicas de qualidade. As recentes crises financeiras e as cobran-

ças da sociedade consistem de situação desafiadora para a gestão das finanças municipais. Assim, a modernização do setor tributário dos municípios é fundamental para a melhoria da arrecadação de suas receitas e estabelecer maior dependência em relação às transferências governamentais de estados e da União.

O presente trabalho objetivou analisar as ações e atividades do programa de modernização tributária do município de Aquiraz e seus impactos no incentivo à sua arrecadação, comparando resultados com os demais municípios da região metropolitana de Fortaleza, tendo alcançado seu objetivo com a demonstração de suas ações, atividades e mensuração de seus efeitos.

Os números correspondentes à arrecadação de tributos pela Prefeitura Municipal de Aquiraz, no período pesquisado, revelam que houve acentuado e consistente incremento. Destaque-se que tanto o IPTU, ISS, ITBI, taxas e dívida ativa tributária, obtiveram crescimento real acima da inflação, especialmente após a implantação dos projetos relacionados à modernização tributária. Ressalte-se que o percentual de acréscimo da arrecadação própria nos exercícios 2012-2015 chegou a 113,95%, e mesmo descontando-se 21,76% de inflação, resulta de ganho real de 92,19%, configurando-se como resultado relevante e positivo do Programa de Modernização Tributária.

Um dos objetivos específicos deste trabalho foi identificar as razões e a evolução da arrecadação tributária própria, entre os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, tendo sido alcançado o objetivo com a disponibilização de seus dados e receitas. Constatou-se que Aquiraz teve expressivo resultado, inclusive em relação ao tributo médio pago por habitante em 2015 que chega a R\$ 640,45; sendo superado apenas por Eusébio e São Gonçalo do Amarante. Já no comparativo entre os tributos próprios com a totalização geral de receitas, configura-se o município de Aquiraz com desempenho de 26,27%, situação apenas superada por São Gonçalo do Amarante com 46,77%. Todos estes demonstrativos ratificam o êxito do programa de modernização tributária. Ressalte-se também que os municípios de Fortaleza e Eusébio com resultados positivos em todas as mostras avaliadas.

Outro objetivo específico deste trabalho seria aferir ações necessárias para o desenvolvimento das receitas próprias dos municípios. Tal objetivo foi atingido, a partir do estudo das ações e atividades implementadas pelo programa de modernização tributária de Aquiraz, que se configuram de referencial como modelo de boa prática na gestão da arrecadação.

Uma das principais ações do Programa de modernização tributária de Aquiraz resultou da consolidação e atualização da legislação através do novo código tributário, inclusive gerado a partir de grupo de estudos de servidores do próprio município. Entre as inovações legais advieram à atualização da planta genérica de valores do IPTU; a instituição do IPTU proporcional após o habite-se e o IPTU progressivo; o aumento da alíquota do

imposto territorial; e a criação da comissão de avaliação de imóveis. Outra questão exitosa do programa foi a profissionalização da Secretaria de Finanças, com o reordenamento de sua estrutura, definição das carreiras de auditor e fiscal de tributos, normatização dos procedimentos de fiscalização, investimentos em capacitação, equipamentos e sistemas. Além disso, ações de simplificação da vida dos contribuintes como o plantão fiscal e o sítio da SEFIN interativo merecem destaque.

Outras questões não menos importantes do programa de modernização são as de cobrança administrativa da dívida ativa tributária através de ofícios, telefonemas e protesto em cartórios das Certidões de Dívida Ativa; as ações de fiscalização e auditoria focadas nos maiores contribuintes; a aferição do recolhimento do ISS nos casos de substituição tributária; e a utilização dos recursos de tecnologia para identificar alterações nos imóveis cadastrados no município. Um procedimento simples, mas considerado extremamente relevante no contexto tributário, foi a contínua atualização do cadastro dos contribuintes em todos os atendimentos realizados pela Secretaria de Finanças.

A estipulação de metas para a evolução da arrecadação tributária do município, com impactos na remuneração dos servidores diretamente envolvidos constituiu também de fator referencial para o programa. Há de se ressaltar, também, a importância da instituição de metas individuais, sendo inclusive elogiada pelos servidores entrevistados como motivo de dedicação e entusiasmo para seu cumprimento. Ponto a ser evidenciado é que o programa de modernização tributária de Aquiraz agregou características da administração pública gerencial como, por exemplo, a estipulação de metas, acompanhamento de resultados, profissionalização dos servidores e ênfase no atendimento ao contribuinte.

Cumprir destacar que não se verificam, no programa de modernização tributária do município de Aquiraz, ações mirabolantes e originais para seu êxito. Configuram-se de projetos conhecidos e defendidos por estudiosos e doutrinadores da área. Ocorre que o principal mérito do município de Aquiraz, foi a decisão de modernizar o setor tributário e efetivamente alavancar suas receitas próprias. Conforme amplamente destacado nas entrevistas realizadas, a autonomia política do setor tributário foi decisiva, especialmente para o êxito na realização de auditorias e fiscalizações. Vale ressaltar também a configuração técnica do secretário e de toda a equipe da Secretaria de Finanças, afastada das indicações político partidárias.

Compreende-se que todas as ações do programa de modernização podem ser adaptadas e implantadas nos demais municípios. A desatualização da legislação, a falta de profissionalismo e de estrutura dos setores tributários, a não cobrança dos tributos, entre outras situações problemáticas, verificadas antes do Programa de modernização tributária de Aquiraz, configuram-se de quadro que se repete na maioria das administrações municipais. A identificação de subsídios para compreender a capacidade arrecadatória dos municípios e

das falhas que comprometem a capacidade da arrecadação municipal restou evidenciada a partir do diagnóstico de Aquiraz, sendo outro objetivo específico alcançado.

O exemplo de Aquiraz pode ser replicado em outros municípios, feitas as devidas adequações necessárias. Destaque-se que os municípios terão desgastes políticos ao enveredar por este caminho, mas este é um caminho necessário. Afinal, não há saída financeira viável para os municípios caso abdicuem de cobrar seus tributos. Para se contrapor à situação, os benefícios gerados com o aumento da arrecadação devem ser visualizados pela população com investimentos em áreas referenciais, atenuando assim eventuais consequências negativas.

A pesquisa realizada na região metropolitana da Fortaleza ratifica que grande parte dos municípios brasileiros e tomando-se, por exemplo, os cearenses com um potencial tributário não explorado. A arrecadação dos tributos próprios, tema deste estudo, demonstra claramente que há muito a avançar em suas cobranças. Há municípios cearenses com arrecadação anual ínfima. Há alguns outros com avanços consideráveis nos últimos anos. Ressalte-se que os municípios, com razoável padrão de receitas próprias, são justamente os que têm investido em treinamento, informatização, equipamentos, concursos para carreiras tributárias, recadastramento de imóveis.

A solução é promover a modernização da gestão pública municipal, em especial a da gerência fiscal, seguindo o exemplo de Aquiraz, e assim buscar elevar a receita própria, contribuindo para a redução do endividamento e déficit públicos. Não existe mais a figura do estado salvador, em que os recursos públicos são inesgotáveis. Cada município deve fazer seu processo de mudança em suas práticas administrativas. O setor fiscal deve ter um quadro de servidores capacitados, bem remunerados e treinados para o bom desempenho de suas tarefas, além de uma estrutura ágil, informatizada e moderna.

Dessa forma, não se devem medir esforços para o processo de modernização administrativa brasileira. A busca pela melhoria dos tributos próprios deve ser uma obsessão dos gestores públicos. Espera-se que em breve seja coisa do passado a ideia de que os municípios não se interessam pela modernização tributária e fiscal e que não cobram imposto por ineficiência ou questões políticas.

Referências

AQUIRAZ. **Lei Complementar nº 005, de 22 de novembro de 2013**. Institui o Código Tributário do município de Aquiraz. Disponível em: <http://sefin.aquiraz.ce.gov.br/_lib/doc/b829496ec4e0648e658213e4e5eb5115.pdf> Acesso: 02. abr. 2016.

_____. **Instrução Normativa SEFIN nº 005, de 16 de julho de 2013**. Dispõe sobre a criação de comissões para atualização do Código Tributário, Gratificação por Desempenho Fiscal (GDF), Gratificação Adicional de Tributação (GAT), e Plano de Cargos e Salários da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária. Disponível em: <http://sefin.aquiraz.ce.gov.br/_lib/doc/11af19cdcddfece178eb9b6f4a4d2645.pdf> Acesso em: 02. abr. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>> Acesso 10 ago. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/default.php>>. Acesso em: jul. 2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: set. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE. Disponível em <<http://www.ipece.ce.gov.br/>>. Acesso em: set. 2016

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: Minayo, Maria Cecília de

Sousa (Org.) **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade: 34. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

PREFEITURA DE AQUIRAZ. Disponível em: <<http://aquiraz.ce.gov.br/index.php>>. Acesso em: ago./set. 2016.

SECRETARIA DE FINANÇAS DE AQUIRAZ. Disponível em <<http://sefin.aquiraz.ce.gov.br/>> Acesso em: 02 abr. 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Portal de transparência dos municípios**. Disponível em: < <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>> Acesso em: 10 jul. 2016.