

MONITORAMENTO DO VALOR ADICIONADO FISCAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NO PERÍODO 2016-2023: UM OLHAR PRÉ-REFORMA TRIBUTÁRIA 2023

André Felipe Soares de Alcântara, Matheus Dantas Madeira Pontes, Aline Maria Coelho Girão, Thais Carioca Sampaio Carreira

RESUMO

A análise realizada demonstra a influência do monitoramento realizado na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (SEFIN/Fortaleza) no resultado do Valor Adicionado Fiscal (VAF) em relação a transferência de parcela da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para o município de Fortaleza. O Valor Adicionado Fiscal é valor acrescentado nas operações de entradas e operações de saídas de mercadorias e/ou prestações de serviços de transporte e de comunicação em uma dada localidade em um determinado período. A questão repousa em descobrir se tal monitoramento foi capaz de expandir a receita municipal no período abordado, possibilitando a execução de políticas públicas que beneficiem a toda população de Fortaleza. Através da execução de uma pesquisa histórica constrói-se a hipótese do sucesso do monitoramento quanto ao incremento de receita no orçamento da Prefeitura de Fortaleza. Portanto, conclui-se que seja necessária a realização da tarefa de monitorar e procurar corrigir as falhas no registro do Valor Adicionado Fiscal das empresas situadas no município, uma vez que tal ação eleva, em termos monetários absolutos, na maior parte dos casos, o montante recebido referente à repartição do ICMS.

Palavras-chave: Valor Adicionado Fiscal; Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação; Fortaleza.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca demonstrar se o trabalho de monitoramento (realizado na SEFIN/Fortaleza) do VAF informado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ/CE) produz, anualmente, resultados positivos para a receita municipal e, ainda, se gera impactos na cidade de Fortaleza.

Por obrigação constitucional, os estados devem transferir 25% do total da receita arrecadada com ICMS para os seus respectivos municípios. Esta repartição, definida pela Lei Complementar nº 63/1990 e suas alterações, é realizada da seguinte forma: 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços (Valor Adicionado Fiscal) e; até 35% segundo lei estadual, tendo, no mínimo, 10% com base em indicadores de educação. Atenta-se que estes percentuais são, atualmente, normatizados pela Emenda Constitucional nº 108/2020. Antes da emenda, os percentuais eram de, no mínimo, 75% para o VAF e até 25% segundo legislação do estado. Isto

obviamente prejudicou os municípios que possuíam uma maior participação na composição do VAF de todo o estado, ameaçando diminuir suas respectivas parcelas na repartição do ICMS. Por outro lado, reduziu o efeito concentrador que o VAF tende a apresentar ao privilegiar os municípios com sistemas econômicos mais desenvolvidos.

O município de Fortaleza, nos últimos anos, vem apresentando uma trajetória de crescimento econômico. Alinhado a este fato, o VAF do município também tem apresentado evolução. Porém, isto não necessariamente garante a Fortaleza maior participação no valor da parcela da arrecadação do ICMS repassado pela SEFAZ/CE, uma vez que existe a possibilidade de maior crescimento dos VAF's de outros municípios cearenses.

É importante entender se o trabalho de monitoramento do VAF realizado na SEFIN/Fortaleza resulta em incrementos na transferência da parcela da arrecadação do ICMS, consentindo em elevação da receita municipal e impactos positivos para a vida da população fortalezense. Com base nessa justificativa, constrói-se a seguinte pergunta de partida: o monitoramento do VAF traz vantagens para a cidade de Fortaleza?

A hipótese inicial é a de que tal ação realizada na SEFIN/Fortaleza contribui para tornar Fortaleza uma cidade mais desenvolvida, pois é capaz de aumentar a receita municipal e, assim, potencializar a capacidade de construção e execução de políticas públicas e de investimentos por parte da prefeitura.

Avaliar a eficácia do trabalho de monitoramento feito pela equipe da SEFIN/Fortaleza, consubstanciado nas modificações do valor do VAF é o objetivo geral deste artigo.

Os objetivos específicos são: observar a trajetória do VAF em Fortaleza; e demonstrar o contexto de funcionamento da repartição do produto da arrecadação do ICMS no Ceará.

Além desta introdução, este trabalho conta com outros dois capítulos. No capítulo 2, é realizada uma abordagem geral do VAF como principal critério de distribuição da parcela do produto da arrecadação do ICMS aos municípios, mergulhando de maneira mais detalhada quanto ao seu funcionamento legal no Estado do Ceará e nos resultados alcançados por Fortaleza no período abordado (2016-2023). No capítulo 3, é demonstrado de maneira pormenorizada, o trabalho de monitoramento do VAF realizado na SEFIN, a fim de alcançar o aumento deste valor e do seu índice. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo, inclusive, sugerindo ideias para novos trabalhos que contribuam com o tema que, em breve, deixará de existir com a reforma tributária que está por vir.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O ICMS é o tributo que mais gera receita dentro do sistema tributário brasileiro e é de competência dos estados, de acordo com o artigo 155 da Constituição Federal. Parte do produto da arrecadação deste imposto (25%) é partilhada obrigatoriamente pelos estados aos seus respectivos municípios.

O principal instrumento utilizado para a realização do repasse pertencente aos municípios é o VAF, mas ele não é o único, existindo outros que também servirão de base para esta repartição. Estes outros critérios são definidos segundo a legislação de cada estado. Atualmente, em linhas gerais, no artigo 158 da Constituição Federal está a redação que expressa que, no mínimo, 65% das receitas pertencentes aos municípios serão creditadas pela proporção do valor adicionado nas operações envolvendo circulação de mercadorias e prestações de

serviços realizadas em seus respectivos limites territoriais. Além disso, até 35% de acordo com definição de legislação estadual, sendo que, no mínimo, 10% devem estar ligados à índices educacionais (também definidos por lei estadual).

2.2 VAF: HISTÓRICO, CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A existência do VAF, no plano das ideias, se deu em meados da década de 1960, no seio da reforma tributária elaborada entre 1963 e 1966. Começou a ser aplicado na década de 1970, normatizado pelo Decreto-Lei nº 1.216/1972. O texto previa que o ICMS fosse repartido através de um índice calculado pela média do valor adicionado nos últimos 24 meses. Desta forma, evitava-se variações elevadas no valor do índice.

O Valor Adicionado Fiscal ou simplesmente VAF de “um município corresponde ao valor que se acrescenta, ou seja, adiciona, nas operações de entradas e saídas de mercadorias e/ou prestações de serviços de transporte e de comunicação em seu território em determinado ano civil” (SILVA e COSTA, 2022, p. 5). Já o índice do VAF é calculado percentualmente através da relação entre o valor adicionado de cada município e o valor adicionado de todo o estado. Certamente, é umas das fontes mais importantes de recursos para os municípios brasileiros.

A regulamentação do VAF, como visto, ocorreu com a criação da Lei Complementar nº 63/1990. Através dela, definiu-se “a existência de uma espécie de conta corrente de repartição, na qual os recursos do ICMS são depositados periodicamente e rapidamente destinados a cada município” (CASTILHO, 2014, p. 42).

Um questionamento óbvio se dá no porquê da criação de um índice para distribuição da parcela do produto da arrecadação do ICMS quando se poderia simplesmente utilizar o total arrecadado com o imposto em cada município como instrumento de rateio. A resposta repousa no fato de que pelo critério do VAF consegue-se “evitar excluir da repartição operações imunes, isentas e sujeitas a formas especiais de tributação, como diferimentos ou outros tipos de substituição tributária” (CASTILHO, 2014, p. 36), instituídos por certo estado. Com isso, conforme Castilho aponta, a fórmula do VAF pode ser expressa da seguinte maneira:

“Valor adicionado em cada território = valor das saídas de mercadorias e prestações de serviço sujeitas ao campo constitucional de imposição do ICMS + valor das saídas de mercadorias e prestações de serviço constitucionalmente imunes do ICMS – valor das entradas de mercadorias sujeitas ao campo constitucional de imposição do ICMS – valor das entradas de mercadorias imunes do ICMS. (CASTILHO, 2014, p. 39).”

A apuração do VAF pode, por vários fatores, demonstrar-se incompleta, especialmente porque as secretarias fazendárias estaduais não conseguem fiscalizar todas as empresas que diariamente preenchem suas escriturações fiscais nos sistemas responsáveis pelo cálculo do valor adicionado fiscal. Além do mais, essa apuração gera um custo para estas secretarias, especialmente em mão de obra e manutenção e operação de sistemas de informação. Pelo fato do indicador do VAF só ser utilizado para o repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS, há pouco interesse em montar equipe técnica dedicada exclusivamente para sua apuração, existindo, assim, várias brechas nas escriturações fiscais das empresas nos sistemas destas secretarias.

É no seio destas lacunas que atuam as secretarias municipais responsáveis pela arrecadação de receita dos municípios no que diz respeito ao monitoramento do VAF. Ao encontrar inconsistências que subestimam o valor adicionado do município, as equipes destas secretarias, responsáveis por realizar este trabalho, atuam no sentido de promover a correção dos possíveis erros em escriturações existentes e a inclusão das escriturações omissas ou zeradas. Uma vez corrigidas estas inconsistências, aumenta-se o VAF do município no ano. Porém, isto não significa que o índice do VAF e, obviamente, o valor da repartição do ICMS serão maiores para o município, uma vez que os outros municípios podem ter tido aumentos maiores dos seus valores adicionados fiscais, apresentando maiores crescimentos em seus índices.

Toda esta operação gera um custo para determinada secretaria municipal de finanças (chamemos assim o órgão municipal responsável por captar e gerir a receita pública municipal). Este custo se configura tanto em itens variáveis (energia elétrica, material de consumo, telecomunicações, etc.) quanto em elementos fixos (manutenção de infraestrutura física, depreciação mobiliária e imobiliária, mão de obra, dentre outros).

Dado este componente de gasto, existem secretarias municipais de finanças que optam por não realizar o trabalho de monitoramento do VAF, ao entender que o retorno não faz jus ao ônus financeiro. Contudo, é importante ressaltar que, por lei, não há impedimento na divulgação de informações, demandas ou outras solicitações aos municípios por parte do estado e, de acordo com a LC 63/1990, prevê-se duras sanções para o descumprimento das obrigações com a apuração do VAF.

As secretarias fazendárias dos estados devem apurar e divulgar o VAF dos municípios “até o dia 30 de junho de cada ano, fazendo referência a dados apurados no ano anterior, para aplicação a partir do ano calendário seguinte ao da divulgação” (CASTILHO, 2014, p. 141). A partir daí as secretarias municipais das finanças podem iniciar o trabalho de monitoramento e, encontrando inconsistências, alertar as empresas para corrigirem ou incluírem as suas escriturações. Além disso, podem impugnar as secretarias fazendárias estaduais quanto a erros ou omissões que afetem os valores dos seus respectivos valores adicionados. Esta ainda não é a primeira publicação do índice de participação do município no rateio dos 25% do produto da arrecadação do ICMS do estado, pois ainda não conta com outros indicadores que compõem tal valor.

O critério de repartição do produto da arrecadação do ICMS sofre críticas sobre seu funcionamento. Uma delas repousa no fato de que dada empresa possa gerar um alto valor adicionado, mas não ter bons indicadores ambientais, de inovação, de transparência ou de governança, por exemplo. Há de se ter em consideração que o custo para se implantar controles para estes ou outros fatores pode ser alto para as secretarias fazendárias estaduais, em comparação ao benefício de se obter um critério mais ajustado para que cada município tenha direito a uma parcela mais fidedigna do produto da arrecadação do ICMS.

Por parte das secretarias fazendárias estaduais, o critério do VAF só é utilizado para a distribuição da parcela do produto da arrecadação do ICMS. Então, uma outra crítica diz respeito a este único valor de uso do VAF, dando margem para que se utilize um critério já produzido e utilizado por essas secretarias, como o critério populacional, por exemplo.

É importante, então, utilizar o critério do VAF, mas também seria fundamental que as secretarias fazendárias incluíssem outros indicadores e dados para uma análise mais abrangente e exata da atividade econômica de cada município. Contudo, com a provável abolição do índice

como critério de repartição do produto da arrecadação do ICMS dada pela reforma tributária que se avizinha, em termos de funcionamento, o mais provável é que as sugestões de melhorias sejam engavetadas.

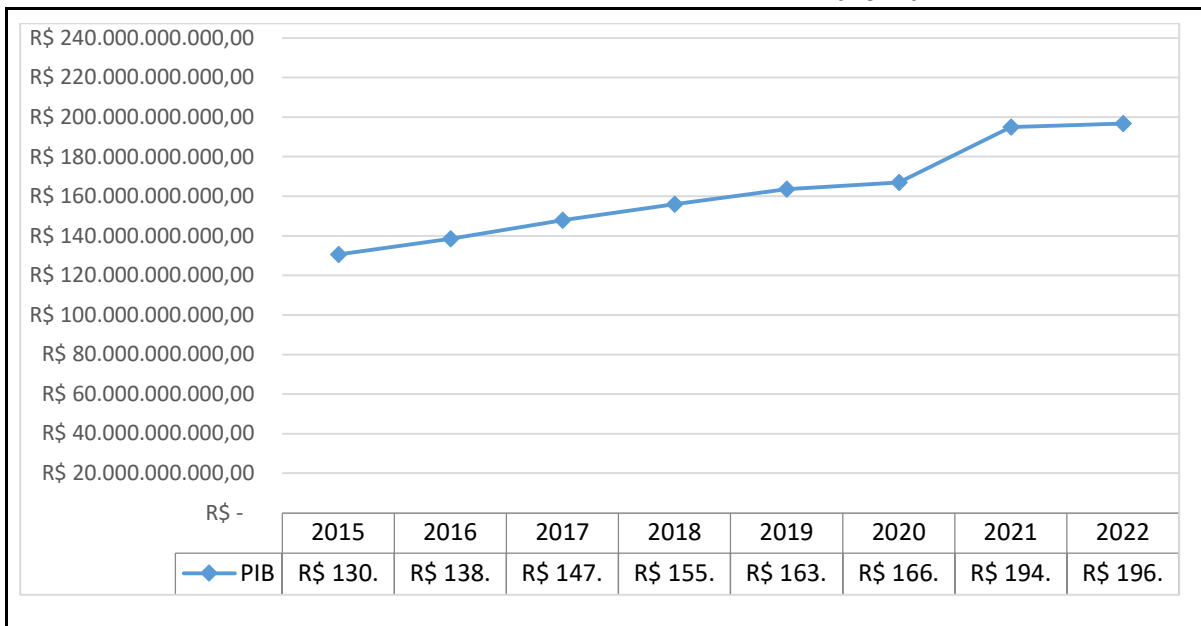
2.2 O VAF COMO INSTRUMENTO DE REPASSE DA COTA-PARTE DO ICMS PELO ESTADO DO CEARÁ

O Ceará é um dos estados mais ricos do Nordeste, possui uma estrutura produtiva diversificada e um comércio dinâmico. Sua economia baseia-se em: um segmento industrial diversificado (tendo o ramo dos calçados como destaque); um forte setor de turismo; uma agricultura caracterizada pela fruticultura irrigada; e um setor terciário em constante crescimento.

Alicerçado em ações da iniciativa pública, como a realização de programas voltados para capacitação de pessoal, incentivo ao empreendedorismo e oferta de linhas de crédito para o setor privado, o Ceará eleva anualmente seus indicadores econômicos de emprego e renda. Notadamente, a educação pública cearense tem tomado lugar de excelência no cenário nacional, entregando profissionais mais capacitados para o mercado de trabalho que elevam a produtividade e geram eficiência na produção de bens e serviços. Outro ponto de destaque está nos investimentos em infraestrutura e na pujança dos setores de turismo e de energias renováveis.

O gráfico 1 expressa a trajetória do produto interno bruto (PIB) do estado no período 2015/2022. Importante atentar-se que o escopo temporal deste estudo está alicerçado no monitoramento feito pela Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (SEFIN/Fortaleza), ou seja, o monitoramento de 2016 refere-se ao VAF apurado em 2015 e o monitoramento de 2023 relaciona-se ao VAF apurado em 2022. O mesmo raciocínio é aplicado ao PIB (que influencia no VAF e na receita com ICMS).

Gráfico 1 – Ceará: Produto Interno Bruto – 2015/2022



Fonte: IPECE. Elaborado pelo autor (2024).

Percebe-se um crescimento contínuo em todo o período, inclusive nos anos em que o país foi afetado pela pandemia de COVID-19. O crescimento econômico nesses anos foi de cerca de 50,6% (saindo de R\$ 130,6 bilhões em 2015 para cerca de R\$ 196,7 bilhões em 2022), ou seja, uma elevação robusta para um período de apenas 7 anos.

Conforme deliberado constitucionalmente, o estado deve passar 25% do produto da arrecadação com ICMS aos seus municípios. Segundo a Lei Estadual nº 12.612/1996 e suas posteriores modificações, 65% da parcela do produto da arrecadação do ICMS correspondente aos municípios deve ser repassada através do valor adicionado fiscal de cada município. Os outros 35% foram assim definidos: 18% pelo Índice de Qualidade da Educação (IQE); 15% pelo Índice de Qualidade da Saúde (IQS); e 2% pelo Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM). Em teoria, estes 3 últimos critérios incentivam os municípios a melhorarem suas redes de educação e saúde e ainda a preservar o meio ambiente. Desde a vigência da lei até os dias atuais, aprimoramentos e revisões nos índices foram realizados periodicamente pelas secretarias responsáveis por cada índice.

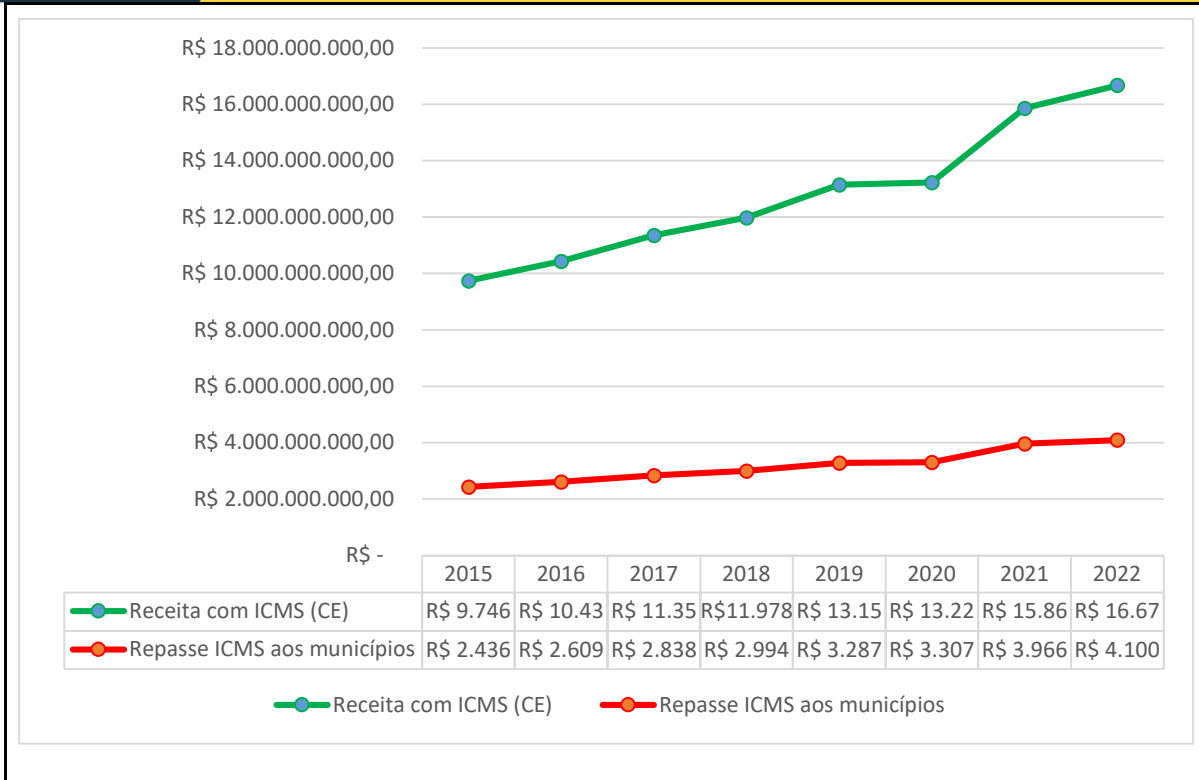
O IQE considera dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SPAECE, por exemplo, engloba 25 indicadores que tratam do desempenho dos alunos matriculados, como frequência, nível de proficiência, notas em avaliações e nível de alfabetização. Por sua vez, o SAEB aborda as informações socioeconômicas dos alunos.

Já o IQS é composto por 3 dados, quais sejam as reduções: da quantidade de mortes por infarto agudo do miocárdio e por acidente vascular cerebral; da quantidade de mortes por acidentes de trânsito envolvendo motocicletas; e da mortalidade infantil.

Por fim, o IQM considera critérios e indicadores referentes à gestão de resíduos sólidos (coleta, operação de aterros sanitários, reciclagem, incineração, dentre outras ações) executada por cada município.

Com o cenário de sucessivos crescimentos no período abordado, é de se esperar que a arrecadação com o principal imposto de competência dos estados, o ICMS, seja também crescente. O gráfico 2 mostra a trajetória anual do valor arrecadado pelo Ceará e também o total repassado para os municípios do estado no período 2015/2022.

Gráfico 2 - Ceará: Receita com ICMS do Ceará e repasse aos municípios da parcela do produto da arrecadação do ICMS – 2015/2022



Fonte: IPECE. Elaborado pelo autor (2024).

No período abordado neste estudo, o Estado do Ceará repassou R\$ aproximadamente R\$ 25,5 bilhões aos seus municípios, referentes a cota parte do ICMS. Se nota que ano após ano houve crescimento na arrecadação do referido imposto e, conseqüentemente, no repasse da sua parcela aos municípios, até porque, como visto no gráfico anterior, a economia cearense apresentou sucessivos crescimentos anuais. Dado que o Brasil é um país onde a propensão marginal a consumir é alta, é compreensível que aumentos na renda se convertam, em sua quase totalidade, em aumento do consumo, impactando positivamente a receita com o ICMS.

Anualmente, a SEFAZ/CE disponibiliza os índices de participação dos municípios cearenses para fins de distribuição da parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS a ser aplicado no exercício seguinte. Inicialmente, a secretaria tem até o dia 30 de junho de cada ano para publicar o VAF dos municípios (denominaremos este documento de “Publicação do Valor Adicionado”). Para construir este índice, o órgão apura a relação percentual entre o valor adicionado do município e o valor adicionado de todo o estado.

Esta publicação é o ponto de partida para o início do monitoramento nas secretarias municipais das finanças sobre as informações de valor adicionado dos seus respectivos municípios. A partir daí os municípios têm 30 dias corridos para impugnar os dados publicados e a SEFAZ terá 60 dias corridos para analisar e julgar as impugnações dos municípios e publicar uma nova lista.

Até 30 de setembro deverá ser publicada a primeira versão do índice geral de cada município, que determinará quanto da parcela do produto da arrecadação do ICMS cada um receberá (chamaremos este documento de “Primeira Publicação”). Esta versão conterá, além do

índice do VAF (já com índices diferentes em relação aos apresentados na Publicação do Valor Adicionado), o IQE, o IQS e o IQM, gerando o índice geral de participação de cada município.

Após esta publicação, os municípios têm um novo prazo para demandar ajuste de algum dos índices (45 dias contados da data da publicação) e a SEFAZ/CE deverá publicar os índices definitivos de cada município após 60 dias corridos da data da Primeira Publicação (novamente julgando as impugnações dos municípios). Por fim, é publicada a última listagem com os índices, com prazo para a SEFAZ/CE até 30 de novembro (chamaremos de “Segunda Publicação”). A partir dessa data, determinado município só pode impugnar o índice do VAF por meio de ação judicial.

Importante salientar que no ano “X”, a SEFAZ/CE publicará o índice do VAF do ano “X-1”. Este índice é somado ao índice definitivo do ano “X-2” para se calcular uma média entre os 2 valores, sendo o resultado obtido utilizado como índice para ser utilizado no ano “X+1”. Isto ocorre para evitar variações bruscas na parcela do produto da arrecadação do ICMS por determinado município. Então, é necessário esclarecer que, com o trabalho de monitoramento estudado neste artigo, o município só conseguirá alterar qualquer valor referente a apuração do índice do VAF no ano “X-1”, pois ele já teve a oportunidade de monitorar, solicitar correções ou apontar inclusões no índice do VAF do ano “X-2”.

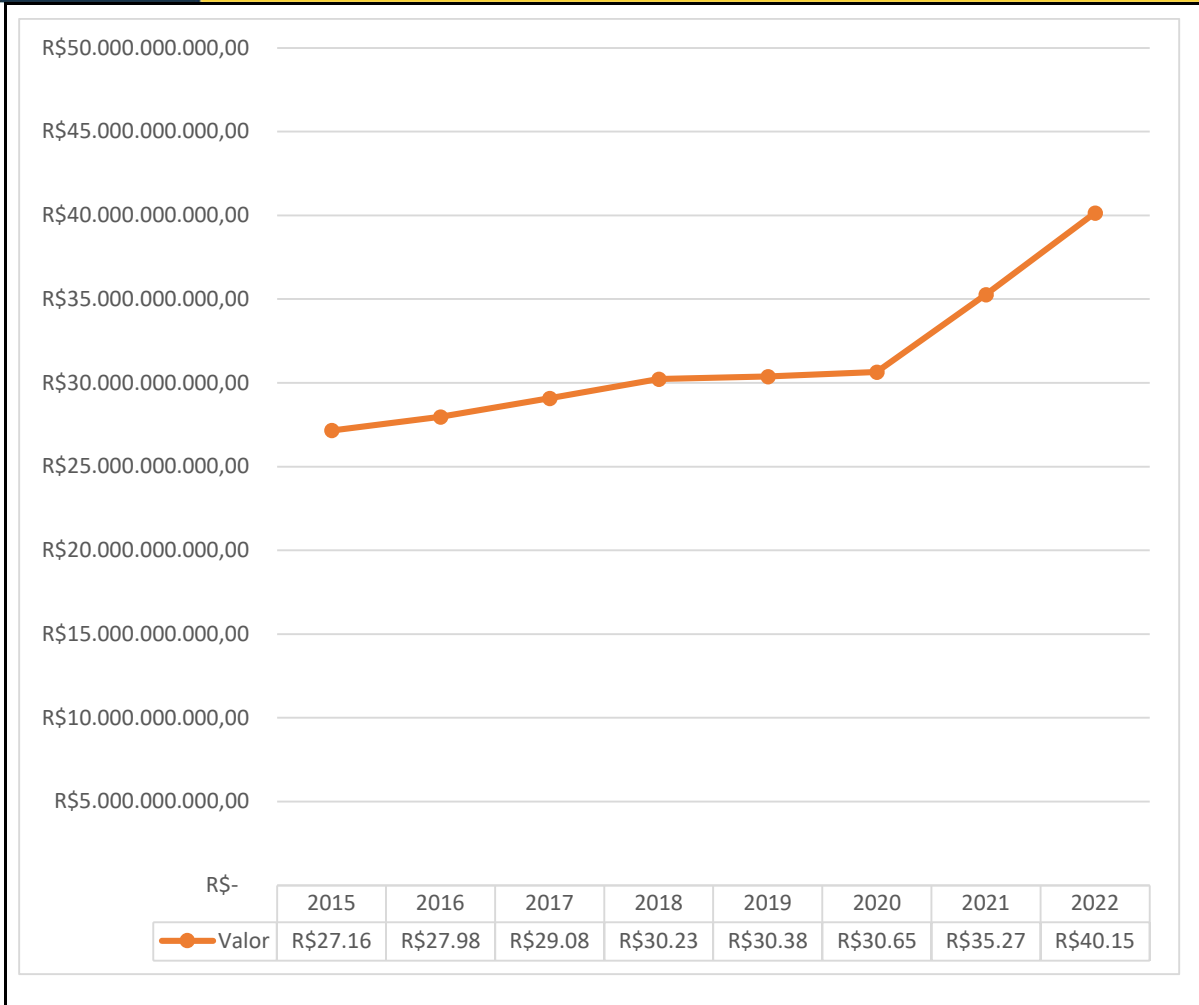
Para exemplificar, vamos supor que estamos em 2023. Os dados informados pela SEFAZ/CE no limite de 30/06/2023 dizem respeito aos valores adicionados calculados no exercício de 2022. Estas informações serão monitoradas pelas secretarias municipais das finanças e, com ou sem alteração, comporão o índice do VAF de 2023 que será aplicado para distribuição da parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS em 2024. Reforçando, o valor adicionado de 2022 será agrupado ao valor adicionado de 2021 (que já foi monitorado pela SEFIN em 2022, logo sem possibilidade alguma de alteração) e se calculará uma média dos dois índices, resultando no valor de 2023.

2.3 O VAF DE FORTALEZA: HISTÓRICO E RESULTADOS

Fortaleza é o município com a maior economia de todo o Ceará. Além de ser a capital do estado, engloba um enorme rol de atividades econômicas em seu território, gerando um elevado PIB. Por exemplo, em 2015, o PIB de Fortaleza foi de aproximadamente R\$ 60 bilhões. Já em 2021, foi de R\$ 73,4 bilhões, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso fez a cidade ser, na época, a 11ª mais rica do país, sendo entre as capitais a 8ª.

Na mesma linha do indicador do PIB, o valor adicionado fiscal do município também vem experimentando uma realidade de contínua evolução, em relação ao período abrangido. De 2015 até 2022, o valor adicionado fiscal de Fortaleza obteve um crescimento de aproximadamente 48%, saltando de R\$ 27,1 bilhões para R\$ 40,1 bilhões (gráfico 3).

Gráfico 3 - Fortaleza: Valor Adicionado Fiscal – 2015/2022

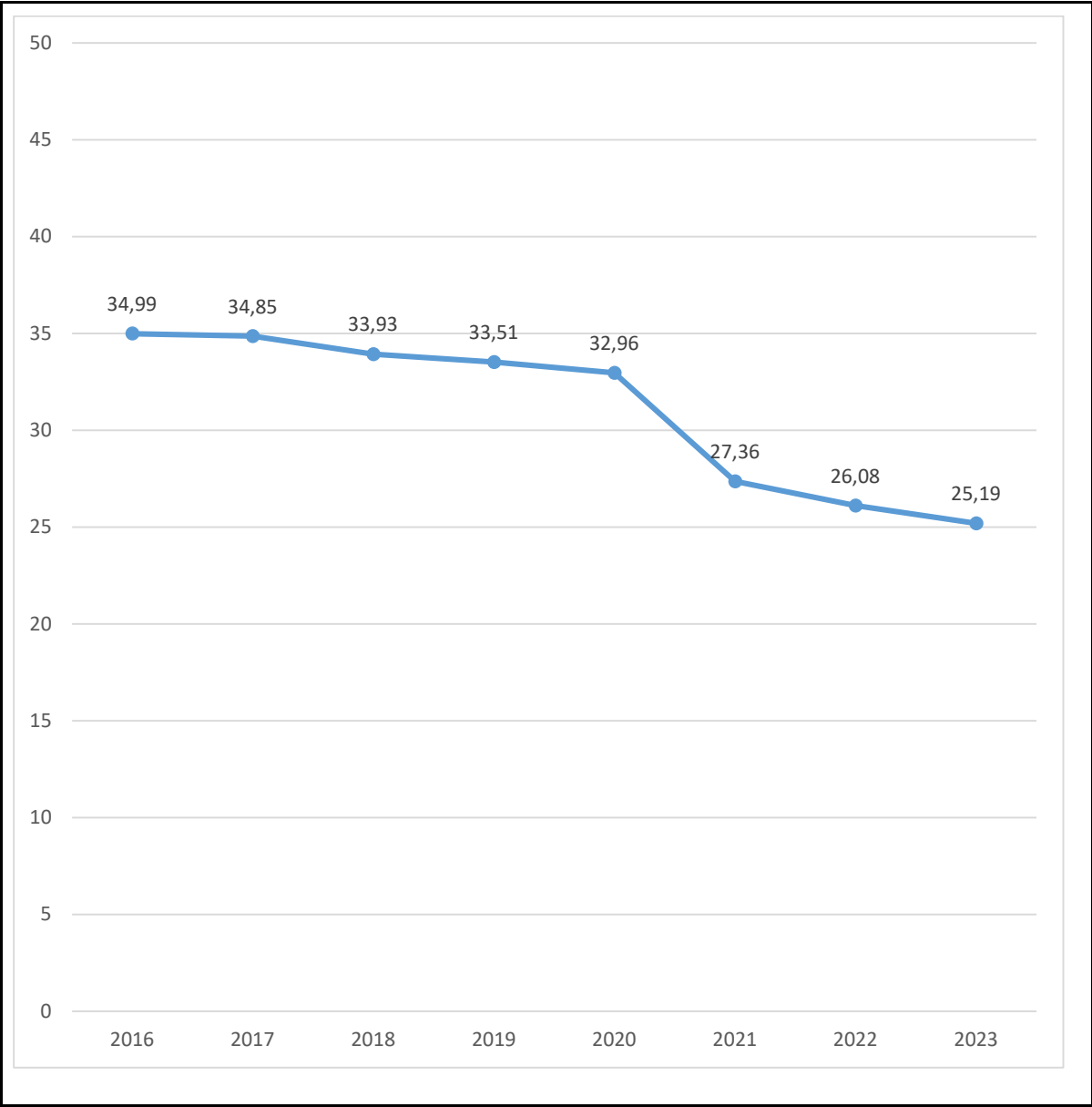


Fonte: IPECE. Elaborado pelo autor (2024).

No período, houve crescimento do VAF do município em todos os anos. Mesmo no primeiro ano da pandemia de COVID-19, onde o crescimento foi pequeno, não houve retrocesso do valor.

O VAF de Fortaleza é o maior do estado cearense e, mesmo sendo crescente no período estudado, teve seu índice apresentando uma tendência decrescente (gráfico 4). Isto se deu em consequência do maior aumento do VAF em outros municípios do Ceará. Segundo as portarias do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que publicizam anualmente o VAF e seu índice para cada município, enquanto o índice do VAF de Fortaleza cresceu aproximadamente 50%, os índices dos VAFs de outras cidades tiveram um aumento maior. Por exemplo, o índice de Maracanaú (que tem o segundo maior VAF e o principal complexo industrial do estado) aumentou cerca de 59%. O do município de Eusébio elevou-se em aproximadamente 100%. Por sua vez, o de Caucaia aumentou em aproximados 125% e o de São Gonçalo do Amarante cresceu incríveis 399% (muito provavelmente pelo aumento de 111% entre 2020 e 2021, explicado pelo aumento produtivo da empresa ArcelorMittal no ano de 2021 e que se elevou também no ano de 2022).

Gráfico 4 - Fortaleza: Índice do Valor Adicionado Fiscal – 2016/2023



Fonte: SEFAZ/CE. Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com o gráfico, o índice de Fortaleza retrocedeu de 34,99 em 2016 para 25,19 em 2023. Isto não significa dizer que a SEFIN/Fortaleza não realizou o monitoramento do VAF ou tenha feito de forma equivocada, como será visto na próxima seção.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A SEFAZ/CE, por motivos que não vêm ao caso, não consegue fiscalizar por completo os preenchimentos das escriturações fiscais (que contêm os dados de entradas e saídas de

mercadorias) realizadas pelas empresas atuantes em todo o território cearense. Estas informações servem para apuração do valor adicionado fiscal de cada município, influenciando o quanto cada um deles irá receber da parcela do produto da arrecadação do ICMS.

Dado este fato, as informações preenchidas não possuem completude necessária para a determinação exata do VAF de cada município, pois pode levar à ocorrência de potenciais escriturações: omissas (empresas que não preencheram suas informações fiscais), zeradas (empresas que preencheram com valores zerados todos os meses) ou incorretas (empresas que apresentaram valores discrepantes de um exercício para outro). Daí, cabe a SEFIN/Fortaleza monitorar essas possíveis escriturações a fim de que as empresas, com sede no município, preencham (no caso das omissas e zeradas) ou corrijam (no caso daquelas que inseriram valores incorretos) a sua escrituração fiscal.

A operação consiste, segundo Fortaleza (2023, p. 52), em inicialmente solicitar e recepcionar as informações do VAF junto à SEFAZ/CE, depois em informar ao contador ou ao responsável da empresa sobre as inconsistências na escrituração fiscal, estabelecendo um prazo para regularização da pendência. Finalizado este prazo, a equipe da SEFIN/Fortaleza confere se a inconsistência foi ou não sanada. Em última instância, caso mantenha-se a inconsistência, a empresa é encaminhada (através de ofício) a SEFAZ/CE para fiscalização por parte desta. Percebe-se então que se trata de um trabalho cíclico e contínuo.

O entendimento mais importante sobre o trabalho de monitoramento do VAF está em perceber que o nível de esforço da ação não está essencialmente ligado ao valor recuperado com as correções realizadas pelas empresas, mas na busca pela máxima detecção e sinalização de inconsistências no período. Por exemplo, a SEFAZ/CE pode ter deixado de apurar o VAF de uma empresa que contabilizaria R\$ 400.000,00 ou pode ocorrer de que essa falha na fiscalização possa ter ocorrido em dez empresas que, somadas, resultariam em um VAF de R\$ 50.000,00. Em teoria, o primeiro caso demandou menos horas trabalhadas do que o segundo, porém, resultou num valor recuperado maior. Então, a eficácia do trabalho não está no valor adicionado recuperado, mas sim na quantidade de empresas monitoradas e notificadas.

Na contramão, é importante notar o quanto foi recuperado de valor adicionado, ao invés de visualizar a variação no índice do VAF após o trabalho. Pois, pode acontecer de se recuperar um dado valor adicionado fiscal com o monitoramento, mas que o índice do VAF tenha diminuído, em decorrência do aumento do VAF de outros municípios. Os resultados provenientes deste trabalho na SEFIN/Fortaleza são destacados abaixo (tabela 1), expressando: o ano de apuração do VAF; o ano em que este valor foi monitorado; o valor do VAF na publicação divulgada pela SEFAZ/CE até 30/06 do ano; a publicação definitiva (até 30/11 do ano); e o quanto se recuperou em termos percentual e nominal.

Tabela 1 - Fortaleza: Recuperação do Valor Adicionado Fiscal (% e R\$) – 2016/2023

Ano de apuração do VAF	Ano do monitoramento na SEFIN	Publicação do VAF (até 30/06)	Publicação definitiva (até 30/11)	Recuperação percentual anual de VAF	Recuperação nominal anual de VAF
2015	2016	R\$ 26.611.023.093,03	R\$ 27.166.470.599,16	2,09%	R\$ 555.447.506,13
2016	2017	R\$ 27.792.516.668,32	R\$ 27.982.070.670,79	0,68%	R\$ 189.554.002,47

2017	2018	R\$ 28.600.269.135,72	R\$ 29.088.298.101,92	1,71%	R\$ 488.028.966,20
2018	2019	R\$ 30.104.364.294,97	R\$ 30.239.881.728,51	0,45%	R\$ 135.517.433,54
2019	2020	R\$ 28.862.591.070,04	R\$ 30.385.101.227,97	5,28%	R\$ 1.522.510.157,93
2020	2021	R\$ 27.581.136.823,84	R\$ 30.658.358.379,21	11,16%	R\$ 3.077.221.555,37
2021	2022	R\$ 34.448.717.973,65	R\$ 35.276.140.459,50	2,40%	R\$ 827.422.485,85
2022	2023	R\$ 39.926.337.796,21	R\$ 40.151.521.864,63	0,56%	R\$ 225.184.068,42
Total	-	R\$ 243.926.956.855,78	R\$ 250.947.843.031,69	2,88%	R\$ 7.020.886.175,91

Fonte: SEFAZ/CE. Elaborado pelo autor (2024).

Em todo o período, foram recuperados de valor adicionado fiscal de Fortaleza pouco mais de R\$ 7 bilhões através do monitoramento (correspondente a um aumento de 2,88% em relação a Publicação do VAF), um valor significativo e que ajudou no incremento do repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS. Em termos nominal e percentual, destaca-se o trabalho realizado em 2021, com a recuperação de aproximadamente R\$ 3 bilhões, equivalendo a um acréscimo de 11% em relação ao valor divulgado na publicação feita até 30/06 daquele ano.

Mais uma vez, é importante destacar que o nível de esforço da equipe da SEFIN/Fortaleza não encontra-se somente no valor recuperado (variação percentual ou nominal), porém, é inegável que, ao recuperar-se valores nas casas dos milhões ou dos bilhões, o trabalho tem um papel de grande importância para a receita do município através do repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS pelo estado.

Em termos percentuais, no o que foi recuperado por Fortaleza em matéria de valor adicionado fiscal, no acumulado do período, é bem maior do que nos outros 5 municípios com maiores VAFs no Ceará (tabela 2), o que solidifica o argumento de que ter equipe própria para monitorar o VAF é mais eficaz do que não monitorar ou terceirizar o serviço (neste último caso, sobretudo, em decorrência destas empresas assumirem compromissos contratuais com vários municípios, acabando, por escassez de tempo e mão de obra, não executando o trabalho de monitoramento por completo).

Tabela 2 - Fortaleza: Índice inicial e final do Valor Adicionado Fiscal – 2016/2023

Município	Recuperação percentual anual de VAF (%)
Fortaleza	2,88
Maracanaú	0,88
São Gonçalo do Amarante	1,18

Caucaia	1,40
Sobral	1,04
Eusébio	0,81

Fonte: SEFAZ/CE. Elaborado pelo autor (2024).

Abordando o índice do VAF com o trabalho de monitoramento feito, percebe-se que houve mudança positiva em todos os anos, com exceção dos últimos dois. Destaca-se na tabela 3 o ano de 2021, passando o índice de 26,73 para 27,36, muito provavelmente impactado pela recuperação dos R\$ 3 bilhões apontados na tabela 1. Nos outros anos em que o VAF final foi maior que o inicial, o crescimento foi menor, mas representando também impacto positivo na receita municipal.

Tabela 3 - Fortaleza: Índice inicial e final do Valor Adicionado Fiscal – 2016/2023

Ano de monitoramento	Índice VAF inicial	Índice VAF final
2016	34,80	34,99
2017	34,85	34,85
2018	33,89	33,93
2019	33,38	33,51
2020	32,76	32,96
2021	26,73	27,36
2022	26,65	26,08
2023	25,24	25,19

Fonte: SEFAZ/CE. Elaborado pelo autor (2024).

É preciso ter cuidado nos casos em que o índice final for menor do que o inicial, pois pode-se dar a errônea impressão de que não houve recuperação alguma em relação ao valor adicionado, como em 2022 e 2023. Na verdade, como visto na tabela 1, houve sim valor recuperado decorrente do trabalho de monitoramento nestes anos, porém, os valores recuperados pelos outros municípios foram maiores, o que diminuiu o índice do VAF de Fortaleza. Esta diminuição seria bem maior se não houvesse o trabalho de monitoramento, resultando num menor repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS, ou seja, o que se recuperou de valor adicionado suavizou a queda do índice do VAF do município e, conseqüentemente, também a queda no repasse pelo estado.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o trabalho de monitoramento do VAF feito na SEFIN/Fortaleza consente em aumento da receita municipal de Fortaleza no que tange ao repasse da parcela do produto da arrecadação com ICMS pertencente aos municípios. Nos piores cenários, tal trabalho atenua a diminuição deste repasse. Com isso, possibilita à prefeitura

uma maior capacidade de elaboração e operacionalização de políticas públicas, além de elevar o potencial de investimentos na cidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de monitoramento do valor adicionado fiscal divulgado pela SEFAZ/CE é facultada aos municípios. No caso de Fortaleza, esta ação é realizada por equipe exclusivamente dedicada e vem gerando resultados positivos, resultando em incrementos na receita municipal através do maior repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS realizado pelo estado.

A notícia desanimadora é que a proposta da reforma tributária construída em 2023 e aprovada em 2024 exclui o critério do VAF como mecanismo de repasse da parcela do produto da arrecadação do ICMS aos municípios (no futuro, esta repartição será determinada pelo critério populacional). Ou seja, o critério está com os dias contados em relação a sua utilização.

Importante salientar que o foco do estudo se concentrou apenas no índice do VAF, isto é, não faz crítica ou sugestão quanto às possíveis ações para melhoria dos outros três índices utilizados para repartição do ICMS (IQE, IQS e IQM). Portanto, estudos nesse sentido podem ser elaborados e divulgados a fim de se elevar o índice geral de cada município.

Por fim, ressalta-se que este trabalho abre margens para outras análises sobre o tema. Várias abordagens podem ser aqui sugeridas como: o critério do VAF dificulta a busca pela diminuição da desigualdade socioeconômica entre os municípios? O percentual do VAF, hoje em 65%, é o ideal para a repartição da parcela do produto da arrecadação do ICMS aos municípios? A decisão de retirar o critério do VAF da repartição da parcela do produto da arrecadação do ICMS proposta pela reforma tributária é acertada? Se sim, quais vantagens trará aos municípios?

Esta análise mostrou que com equipe técnica capacitada e exclusivamente dedicada ao monitoramento do VAF, os seus resultados tornam a cidade de Fortaleza um melhor lugar para sua população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 15/04/2024.

Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1990.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: o critério do valor adicionado**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-12122014-100106. Acesso em: 23/04/2024.

CEARÁ. **Lei nº 12.612 de 7 de agosto de 1996**. Define, na forma do art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal, Critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, 1996.

FORTALEZA. Secretaria Municipal das Finanças. **Manual Operacional da Coordenadoria do Tesouro Municipal**. 2023. Disponível em: sefin.fortaleza.ce.gov.br. Acesso em 04/03/2024.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Mecanismo de incentivo a partir da cota parte do ICMS: O modelo de rateio do Estado do Ceará**. 2024. Disponível em: <https://ipece.ce.gov.br/>. Acesso em: 26/03/2024.

SILVA, Nilber Rodrigues da; COSTA, Claudio Luiz de Oliveira. Acompanhamento e gestão do valor adicionado fiscal em Minas Gerais: algumas considerações sobre a sua eficiência. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 1-21. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia. 2022. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/171>. Acesso em: 04/04/2024.