



Nota Setorial Fiscal

Departamento de Capacidade

Institucional e Finanças

Divisão de Gestão Fiscal e

Municipal

ICF/FMM

Banco

**Interamericano de
Desenvolvimento**

**Departamento de
Países do Cone Sul**

**Informações para a
Elaboração da
Estratégia do BID no
Brasil**

Esta nota foi elaborada por Aderbal Curvelo (FMM/CBR), Ana Lúcia Dezolt (FMM/CBR), Jason Hobbs (FMM/CBR), Luiz Villela (FMM/ICF), Maria Cristina Mac Dowell (FMM/CBR), Patrícia Bakaj (FMM/CBR), Daniela do Nascimento (consultora FMM/CBR), Luciana Pimentel (consultora) e Fátima Cartaxo (FMM/CBR) que a liderou.

**Brasília, Agosto de
2011**

GLOSSÁRIO

Sigla	Descrição
BC	Banco Central do Brasil
COGEF	Comissão de Gestão Fazendária
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COTEPE	Comissão Técnica Permanente do ICMS
ESAF/MF	Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda
ECD	Escrituração Contábil Digital
EFD	Escrituração Fiscal Digital
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública do Ministério do Planejamento
ENCAT	Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais
FPE	Fundo de Participação dos Estados
GEF	Grupo de Educação Fiscal
GEFIN	Grupo de Gestores Financeiros dos Estados Brasileiros
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA/MP	Instituto de Pesquisa Aplicada do Ministério do Planejamento
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
II	Imposto sobre a Importação
IE	Imposto sobre a Exportação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
INDES	Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Econômico e Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos
IRPF	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte

IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte interestadual, intermunicipal e de Comunicação
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e Valores Mobiliários
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEPS	Metodologia de Preparação e Supervisão de Projetos
NF-e	Nota Fiscal Eletrônica
PAF	Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PPA	Plano Plurianual
PMAE/BNDES	Programa de Modernização das Administrações Estaduais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PFM	Fundo de Participação dos Municípios
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania
RSF	Resolução do Senado Federal
RLR	Receita Líquida Real
SRFB/MF	Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda
STN/MF	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital

ÍNDICE

I. CONTEXTO	02
II. DIAGNÓSTICO, PROBLEMAS E EVIDÊNCIAS.....	05
III. ESTRATÉGIA SETORIAL DO BANCO	10
A. Políticas e prioridades governamentais para o setor fiscal	10
B. Diretrizes e Paradigmas: transparência, confiança e cooperação	14
C. Principais áreas de intervenção e justificativa	15
D. Modelo de governança para atuação com os fiscos brasileiros	17
E. Gestão do conhecimento	19
F. Vantagens comparativas do Banco no setor	20
IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E RESULTADOS ESPERADOS.....	22
A. Área de intervenção 1: Política e administração tributária e cooperação e integração entre os fiscos	22
B. Área de intervenção 2: Administração financeira e equilíbrio fiscal sustentável	23
C. Área de intervenção 3: Cidadania fiscal e transparência das contas públicas.....	23
V. RISCOS	24

ANEXOS

- I. Matriz de Problemas, Causas, Objetivos e Resultados do Setor Fiscal
- II. Marco de Resultados do Setor Fiscal para a Estratégia de País
- III. Matriz de Avaliação de Riscos do Setor Fiscal

I. CONTEXTO

- 1.1 **Estrutura e competências institucionais.** O Brasil é um País organizado como República Federativa, com três níveis distintos de governo. A Constituição Federal promulgada no ano de 1988 assegurou autonomia das unidades federadas, que são: o Governo Federal (União), os Estados (governos subnacionais), o Distrito Federal (governo da capital federal) e os Municípios (governos locais).
- 1.2 A Constituição também estabeleceu as competências das unidades da federação, nos aspectos legislativos, administrativos e financeiros. A competência legislativa assegura às entidades da federação a capacidade de organização política e de sanção de suas próprias leis, caracterizando, assim, sua autonomia legislativa.
- 1.3 No campo da ação governamental, cada um dos níveis de governo tem autonomia administrativa, a qual é utilizada para a organização e gestão dos serviços públicos. A autonomia financeira se manifesta fundamentalmente mediante formulação do orçamento, do poder para constituir o crédito tributário e da capacidade para realizar o gasto público.
- 1.4 Essa forma descentralizada de organização está composta por 27 governos subnacionais (26 Estados e um Distrito Federal) e em torno de 5.600 Municípios vinculados ao Estado em cuja jurisdição geográfica estejam localizados. Cabe ressaltar que ao Distrito Federal são constitucionalmente atribuídas as competências legislativas correspondentes à sua dupla função de Estado e de Município, de forma conjunta e cumulativa.
- 1.5 A estrutura federativa está marcada por profundas diferenças socioeconômicas, demográficas e territoriais. Em relação ao território, por exemplo, é grande a diferença existente entre os Estados como Amazonas e Pará, com mais de 1.3 milhão de km², e Estados como Sergipe e Alagoas com territórios de não mais que 27 mil km². As variações de população são igualmente distantes, assim como a renda anual *per capita*, que apresentava em 2008 variações que oscilavam entre US\$ 25.032 para o Distrito Federal, US\$13.315 para o Estado de São Paulo e US\$2.925 para o Estado de Piauí¹. Estas diferenças econômicas se manifestam em profundas desigualdades em relação à capacidade fiscal dos governos estaduais.
- 1.6 As características da política fiscal no Brasil também estão fundamentadas em aspectos históricos de natureza política, econômica e social, condicionados pelos profundos desequilíbrios regionais que influenciam o planejamento e a execução

¹ Fonte: IBGE - Contas Regionais do Brasil 2004-2008. Valores convertidos de R\$ para US\$ pela mesma paridade da série do PIB Nacional do Banco Central.

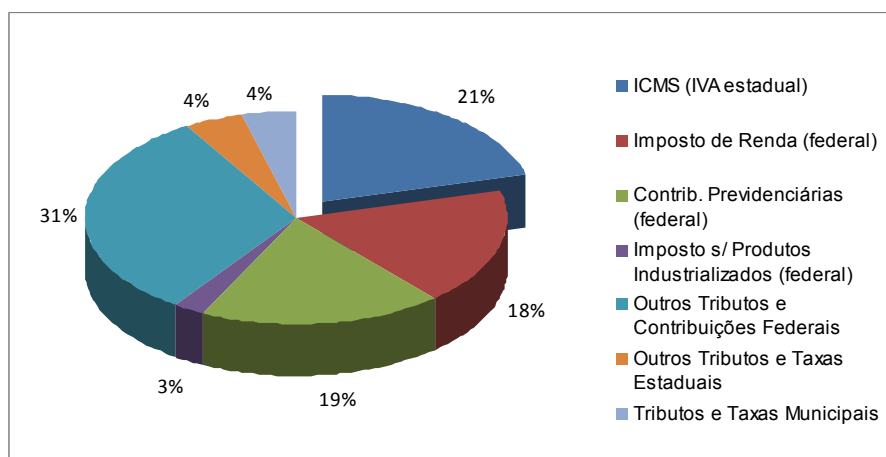
das políticas públicas, cabendo ao Governo Federal um importante papel de coordenação.

- 1.7 **Receita tributária.** As principais fontes de financiamento do gasto público em nível nacional encontram-se estabelecidas no Sistema Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966) e, mais recentemente, definidas pela Constituição Federal de 1988. Cada esfera de governo tem seu próprio campo de tributação e os principais impostos estão distribuídos entre os diferentes níveis de governo, conforme segue: (a) União - impostos sobre: a renda das pessoas (IRPF e IRRF) e das empresas (IRPJ); as importações (II) e exportações (IE); as vendas de produtos industriais (IPI); as transações financeiras (crédito, câmbio e operações com títulos ou valores mobiliários - IOF); as propriedades rurais (ITR); e as contribuições sociais sobre o faturamento das empresas; (b) Estados - impostos sobre: a circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação (ICMS); a transferência de bens por herança ou doações (ITCD); e a propriedade de veículos automotores (IPVA); e, (c) Municípios - impostos sobre: as propriedades urbanas (IPTU); a transferência das propriedades urbanas (ITBI); e os serviços de qualquer natureza (ISS).
- 1.8 O ICMS é o principal tributo brasileiro, responsável por 21% do total da arrecadação tributária. Em seguida vêm as contribuições previdenciárias federais, correspondente a 19%; o imposto sobre a renda das pessoas e das empresas, com 18%; e o IPI com somente 3% do total arrecadado.

Gráfico 1

Arrecadação Tributária Brasileira

Principais Tributos como percentagem da Arrecadação total, 2009



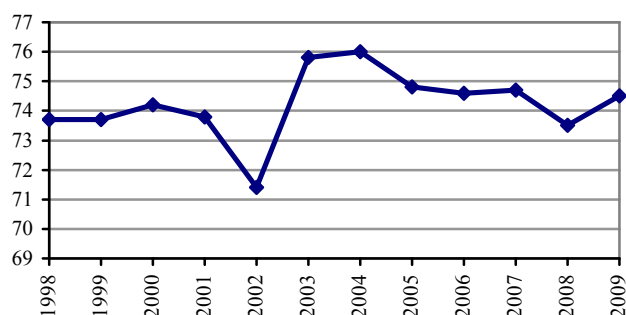
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

- 1.9 **Transferências constitucionais.** Uma parte importante da arrecadação dos impostos no nível federal é transferida para os governos subnacionais (Estados e Municípios), por intermédio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), aplicando critérios estabelecidos em lei específica. O grau de dependência dos entes subnacionais das transferências realizadas por meio do FPE/FPM para o financiamento do gasto público é muito variável. Entre os Estados, a participação do FPE no total da receita corrente, no ano de 2009, oscilou de 0,40% em São Paulo a 54,86% em Roraima. Já entre os Municípios o grau de dependência da receita corrente com relação ao FPM, naquele mesmo ano, variou de 9,2% no grupo de Municípios com população superior a 500 mil habitantes a 46,2% nos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes.

Gráfico 2

Estados, 1998-2009

Receita Própria como percentagem da Receita Bruta



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda: Indicadores selecionados do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, 1998-2009

- 1.10 **Despesa pública.** A administração financeira no Brasil está regulamentada em três instrumentos legais principais: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei nº 8.666/1993, no que tange às aquisições e contratações pelo setor público. A responsabilidade pelas funções públicas e gastos derivados não encontra na Constituição Federal distribuição (com exclusividade e nitidez), similar à estabelecida para as competências tributárias, existindo, de fato, atribuições e responsabilidades concorrentes e residuais entre os três níveis de governo.
- 1.11 A Constituição Federal estabelece os graus de autonomia dos distintos níveis de governo e define os mecanismos de controle para as atividades de contabilidade, tesouraria, orçamento e de controle de receitas do Governo Federal e das entidades da administração direta e indireta. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central de planejamento financeiro e controle,

é responsável pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que inclui os sistemas de controle do orçamento e de contabilidade.

- 1.12 A Lei nº 4.320/1964 estabelece as normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Seu texto estabelece normas gerais (sobre procedimentos) e normas específicas (sobre classificações da despesa) que regulam os processos do ciclo orçamentário, a organização da lei e da proposta orçamentária, a definição do exercício financeiro e dos créditos adicionais, os mecanismos de execução do orçamento e da administração de fundos especiais, o controle da execução do orçamento e da contabilidade governamental.
- 1.13 **Dívida Pública.** O marco legal para o endividamento dos entes da federação é composto principalmente pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 9.496/1997, Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pelas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001.
- 1.14 Ao Senado Federal a Constituição Federal atribuiu a competência para fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada de cada nível de governo. Por meio da Resolução nº 40/2001, o Senado Federal estipulou que as dívidas consolidadas líquidas não poderão ser superiores a 200% das receitas correntes líquidas, no caso dos Estados, ou a 120%, no caso dos Municípios. Já a Resolução nº 43/2001 fixou os limites, em termos da receita corrente líquida, para o tipo e volume de novas operações de crédito e para o serviço das dívidas contraídas.
- 1.15 Também é competência do Senado Federal, de acordo com a Constituição Federal, autorizar as operações de crédito externas dos três níveis de governo. A LRF, por sua vez, delegou para o Ministério da Fazenda a competência de verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

II. DIAGNÓSTICO, PROBLEMAS E EVIDÊNCIAS

- 2.1 Desafios - Não obstante os avanços alcançados descritos na Seção anterior, ainda se identificam diversos desafios a serem superados:
 - (i) sistema tributário repleto de distorções que prejudicam a competitividade e afetam negativamente a equidade, ainda que atenda razoavelmente as necessidades de financiamento do País;

- (ii) baixo nível de cooperação entre os fiscos e entre os fiscos e o contribuinte, dificultando a construção de uma relação de transparência e confiança;
- (iii) acentuada disparidade institucional entre as administrações tributárias nos distintos níveis de governo;
- (iv) elevado estoque de dívida, cuja correção e amortização drenam recursos das finanças estaduais, diminuindo a disponibilidade de recursos para investimentos;
- (v) reduzida efetividade dos fiscos estaduais, em decorrência da ausência de uma maior colaboração da sociedade no combate à evasão e à sonegação fiscal;
- (vi) insuficiente nível de consciência fiscal, dificultando o entendimento da legitimidade da área fiscal e o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, por parte dos cidadãos contribuintes; e
- (vii) pouca contraprestação em serviços ofertados pelo Estado, proporcionalmente à elevada carga tributária suportada, especialmente, pelos segmentos mais pobres da população.

2.2 É importante ressaltar que para a consolidação de práticas democráticas no Brasil, é necessário repensar o posicionamento do Estado e da sociedade civil. Trata-se de desmistificar a idéia de que defesa do interesse público é tarefa exclusiva do Estado e instaurar processos capazes de estabelecer o protagonismo da sociedade civil na solução de problemas comuns².

2.3 **Cooperação.** Torna-se assim necessário fortalecer instrumentos de cooperação e mobilizar objetivos comuns em relações factuais em duas vertentes³:

- (i) **Cooperação entre os Fiscos.** É necessário avançar na implementação de mecanismos que promovam a maior integração entre os Fiscos, conforme estabelecido pela Constituição Federal⁴, de modo a produzir mais eficiência, simplicidade e transparência. Ressalte-se que simplicidade e transparência são características fundamentais da tributação em um Estado Democrático de Direito. Para que haja *accountability*, maior participação no processo de decisão sobre questões tributárias e mais confiança nas instituições por parte dos cidadãos, é fundamental que esses sejam capazes de compreender o funcionamento do sistema tributário e tenham acesso a informações que garantam o seu direito de fiscalizar.

² RODRIGUES, J. R. (Org.). **O Novo Direito e Desenvolvimento- Presente, Passado e Futuro**. São Paulo: Saraiva, 2009. P. XX

³ Núcleo de Estudos Fiscais (NEF). **A Cooperação Fiscal como Instrumento para o Desenvolvimento**. Proposta de Pesquisas NFE e BID, 2011. São Paulo, NEF - Fundação Getúlio Vargas, 2011. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte³

⁴ A Emenda Constitucional nº42, que introduziu o inciso XXII, ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, determinou uma maior integração entre os fiscos.

- (ii) **Cooperação entre Fisco e Contribuinte.** Trabalhos publicados sobre o tema⁵ relatam que durante muito tempo as Administrações Tributárias em todo mundo atuaram com base no “paradigma do crime”: o contribuinte era visto como um potencial fraudador e os instrumentos utilizados pelos fiscos para aumentar a arrecadação estavam centrados em estratégias para maximizar a detecção e a punição. Acreditava-se que mais auditorias e altas multas seriam suficientes para reduzir os índices de evasão, contudo, as pesquisas empíricas mostram que ações pautadas nos “paradigmas do serviço e da confiança” podem ser mais eficientes. Administrações Tributárias (como a australiana e holandesa⁶), que alicerçam a sua atuação neste novo referencial, têm procurado desenvolver múltiplas ações (não somente estratégias para aumentar os índices de detecção e punição) dirigidas a aliar eficiência e legitimidade de modo a estimular o cumprimento voluntário de normas e fortalecer o relacionamento entre o fisco e o contribuinte⁷.

- 2.4 **Cumprimento Voluntário** - Nesse contexto, focalizando a relação entre o cidadão e as Administrações Tributárias, convém compreender que interessa ao primeiro que as Administrações Tributárias sejam eficientes e efetivas no cumprimento das respectivas missões institucionais, provendo os recursos necessários para que o Estado cumpra as suas funções públicas e ofereça melhores serviços à sociedade. Por outro lado, interessa às Administrações Tributárias que os contribuintes cumpram espontaneamente as suas obrigações para com o fisco, reduzindo a necessidade de se proceder à cobrança coativa dos tributos devidos.
- 2.5 Por essas razões as Administrações Tributárias têm utilizado estratégias de natureza distintas, como forma de incrementar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias. Relacionam-se, a seguir, algumas das medidas mais comuns utilizadas pelos fiscos, com essa finalidade: (i) estabelecimento de incentivos ao cumprimento voluntário; (ii) fortalecimento de uma cultura de cooperação; (iii) mitigação dos riscos para o alcance da arrecadação potencial; e, (iv) reforço à cobrança coativa.
- 2.6 Especificamente, quanto ao tema do cumprimento voluntário, há que se ter em conta os pilares em que se fundamenta esse comportamento por parte do cidadão: o primeiro diz respeito à formação de uma cultura cidadã, com ênfase na

⁵ Cf. ALM, James *et al.* **Tax Morale and Tax Evasion in Latin America.** ” (Working Paper 07-04). Georgia State University, 2007. Disponível em <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0732.pdf>. Último acesso em janeiro de 2011 e BIRD, Richard and JANTSCHER, Milka Casangera, (Org.). **Improving Tax Administration in Developing Countries.** Washington, D.C.: International Monetary Fund. 1992.

⁶ Sobre a Administração Tributária australiana Cf. AUSTRALIA. Australian Task Force. “Improving Tax Compliance in the Cash Economy” (Report) . Disponível no site da Australian Taxation Office - ATO - www.ato.gov.au. Último acesso em dezembro de 2011 e sobre a Holandesa TAX AND CUSTOM ADMINISTRATION OF THE NETHERLANDS. **Design and Implementation of Control Plans According to Specific Behaviors.** Assembleia General del CIAT No. 45 (Equador). 2011.

⁷ O fortalecimento do relacionamento entre Fisco e Contribuinte é enfaticamente recomendado pelo OCDE, cf. OCDE. **Tackling Aggressive Tax Planning Through Improved Transparency and Disclosure – Report on Disclosure Initiatives.** OCDE Publicações, 2011. OCDE. **Study into the Role of Tax Intermediaries.** OCDE Publicações, 2008. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf>. Último acesso em fevereiro de 2011.

consciência fiscal; e, o segundo relaciona-se ao incremento do risco subjetivo, decorrente do eventual não cumprimento das obrigações tributárias.

- 2.7 Com relação ao primeiro aspecto, **formação da consciência fiscal**, vale lembrar que esse é o principal objetivo do Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania (PNEF), o qual deverá ser ampliado e reformulado, segundo descrito neste documento de estratégia (Seção 4). Por meio desse Programa, que já se encontra implantado no governo federal, nos 26 Estados, no Distrito Federal e em 153 Municípios, pretende-se que o cidadão compreenda o chamado “ciclo produtivo do Estado”, vislumbrando claramente que é por meio dos recursos arrecadados pelas Administrações Tributárias, que o Estado terá condições de exercer as funções públicas de sua competência, prestando os serviços requeridos, com a qualidade e a abrangência devidas. Em suma, é importante que fique claro para a sociedade que existe uma convergência de interesses com as Administrações Tributárias e que, portanto, a relação com essas instituições deveria ser colaborativa ao invés de antagônica.
- 2.8 Relativamente ao segundo pilar, o **risco subjetivo**, pretende-se reforçar e tornar mais efetivas as conseqüências decorrentes do não cumprimento das obrigações tributárias devidas, por meio de estratégias de gestão de risco relacionadas ao aparato legal, normativo e tecnológico, à agilidade e efetividade das medidas punitivas e, ao incremento da cobrança coativa.
- 2.9 Dessa forma demonstra-se como a formação da consciência fiscal e o reforço à interlocução e cooperação com a sociedade são requisitos para estimular o cumprimento voluntário. Por outro lado, o incremento do risco subjetivo também impacta positivamente no cumprimento voluntário, em razão das conseqüências danosas e das efetivas punições em que incorrem aqueles que descumprem suas obrigações perante o fisco. Nesse contexto, a utilização do SPED e a Inteligência Fiscal são iniciativas diretamente vinculadas ao incremento do risco subjetivo na área fiscal.
- 2.10 **Problemas e Evidências** - Os desafios elencados proporcionam a identificação dos problemas a serem sanados, que podem ser distribuídos em três áreas de intervenção do setor fiscal: (i) Política e administração tributária e cooperação e integração fiscal; (ii) Administração financeira e equilíbrio fiscal sustentável; e, (iii) Cidadania fiscal e transparência das contas públicas. O **Anexo I** desta Nota apresenta a **Matriz de Problemas, Causas, Objetivos e Resultados do Setor Fiscal**.
- 2.11 **Política e administração tributária e cooperação e integração fiscal.** Nesta área merece destaque o problema relacionado com **a complexidade do desenho do sistema tributário nacional e a acentuada disparidade institucional entre as administrações tributárias nos distintos níveis de governo**, cujas principais causas são: (i) proliferação de normas jurídicas, sobretudo daquelas voltadas às obrigações acessórias e baixo desempenho do principal tributo, o ICMS; (ii) baixa

integração entre as instâncias técnicas dos fiscos; (iii) baixa capacidade de atuação dos espaços institucionais aglutinadores para integração e cooperação entre os fiscos; (iv) falta de mecanismos eficazes de cooperação entre os fiscos nos três níveis de governo (convênios, protocolos e termos de parceria); (v) dificuldades operacionais na implementação do SPED e não utilização como instrumento de cooperação entre os fiscos; (vi) ausência de *benchmarkings* sobre a qualidade da gestão fazendária; e, (viii) baixo compartilhamento das lições aprendidas e de boas práticas da gestão fiscal.

2.12 Na prática estes problemas são assim evidenciados: (i) guerra fiscal entre os Estados levando a que a carga tributária do ICMS hoje em 7,5% do PIB seja pouco superior a do antigo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM)⁸, que nos anos 70 gerava quase 7% do PIB com uma base muito mais estreita; (ii) embora existam 4 grupos técnicos vinculados ao CONFAZ – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Fazenda (COTEPE, ENCAT, GEFIN e COGEF)⁹, apenas a COTEPE, que trata de temas legais, tem procedimento sistematizado para formulação e aprovação de acordos e convênios do CONFAZ; (iii) ainda que apoiada diretamente pelo Governo Federal¹⁰, a implantação do SPED está seguindo ritmos distintos em razão do estágio de modernização das administrações tributárias estaduais; (iv) adicionalmente, observa-se pouca experiência nos Estados na utilização de informações e cruzamentos de dados do SPED, para uma ação fiscal cooperada; e, (v) exceto pelas metas e indicadores fiscais acordados com a União no âmbito do PAF, não existe modelo e indicadores para avaliação da gestão fiscal.

2.13 **Administração financeira e equilíbrio fiscal sustentável.** Nesta área merece destaque a dificuldade relacionada com o **elevado estoque da dívida, cuja correção e amortização drenam recursos das finanças estaduais, diminuindo a disponibilidade de recursos para investimentos**, em decorrência de: (i) comprometimento de eficiência do controle de avais, haveres, da dívida pública e dos passivos contingentes e previdenciários; (ii) fragilidade dos processos de controle da efetividade e da qualidade do gasto público; (iii) elevadas despesas com pessoal que consomem volume significativo dos recursos disponíveis; e (iv) uso incipiente da contabilidade de custos de bens e serviços públicos tanto para os gastos de investimentos quanto os de manutenção ou operação.

2.14 Na prática os problemas relacionados com o controle da dívida pública e das despesas com pessoal persistem e são assim evidenciados: (i) os sistemas de administração contábil-financeira dos Estados não incorporam módulo de registro, controle e acompanhamento da dívida pública, com hipótese de inconsistência nos

⁸ Constituição Federal de 1988: Substituiu o ICM pelo ICMS, mantendo a mesma técnica do “valor agregado” mas com uma base ampliada através da incorporação dos impostos únicos sobre energia elétrica, comunicações, combustíveis, transportes e minerais.

⁹ COTEPE – Comissão Técnica Permanente do ICMS; ENCAT – Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais; GEFIN- Grupo de Gestores Financeiros dos Estados; COGEF – Comissão de Gestão Fazendária.

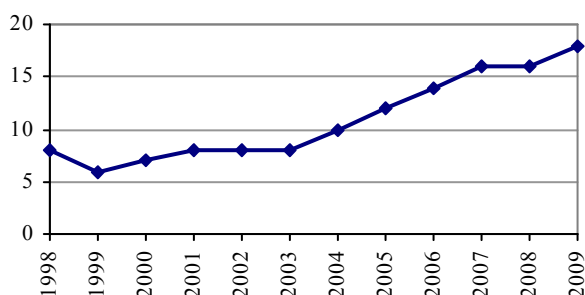
¹⁰ Fontes de financiamento para o SPED: convênio celebrado com o Ministério da Fazenda para aquisição de equipamentos; linha de crédito CCLIP-PROFISCO e programa PMAE/BNDES ()

cálculos e nos pagamentos; (ii) no ano de 2009 nove Estados ainda apresentavam o valor da dívida superior ao da Receita Líquida Real (RLR)¹¹, descumprindo exigência legal; e (iii) nos últimos anos em torno de 30% dos Estados apresentaram impedimentos para contratação de operações de crédito, em decorrência de excessos nas despesas de pessoal, quer de forma geral, quer de poderes específicos.

Gráfico

Estados, 1998-2009

Número de Estados com a Relação Dívida/Receita Corrente Líquida <1



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda: Indicadores selecionados do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, 1998-2009

- 2.15 **Cidadania fiscal e transparência das contas públicas.** Nesta área merece destaque o problema relacionado com a **reduzida efetividade dos fiscos estaduais, em decorrência da ausência de cooperação da sociedade e da sua colaboração no combate à evasão e à sonegação fiscal**, cujas principais causas são: (i) fragilidade do relacionamento entre atores públicos e privados; (ii) baixa colaboração da sociedade no combate à evasão e à fraude fiscal e no controle dos gastos públicos; (iii) lenta assimilação social aos estímulos da educação fiscal para participação cidadã; (iv) dificuldade no exercício do controle social em razão da má qualidade das informações fiscais divulgadas; (v) insuficiente nível de consciência fiscal, por parte do cidadão contribuinte.
- 2.16 Na prática estes problemas são assim evidenciados: (i) somente 16,5% dos alunos do ensino médio e 13,5% dos professores da rede pública são atendidos pelo programa de educação fiscal¹²; (ii) os programas de educação fiscal estão fortemente centrados na formação de consciência fiscal, junto aos alunos das escolas de ensino médio, sem apresentar, no entanto, resultados concretos para o exercício da cidadania e do controle social; (iii) baixo cumprimento pelos governos

¹¹ Receita Líquida Real (RLR) é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.

¹² Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011): Programa Educação Fiscal, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, com plano de metas até 2014.

subnacionais da Lei da Transparência¹³, por falta da instalação do Portal da Transparência, com utilização de linguagem acessível, dificultando o exercício da cidadania fiscal; (iv) os portais fazendários registram número reduzido de acessos, com a finalidade de colaborar com as administrações fiscais no combate à fraude, à sonegação e ao controle do gasto público. (denúncias, por exemplo); e (v) pouca solicitação de emissão de documentos fiscais obrigatórios, por parte dos cidadãos contribuintes, exceto nas hipóteses de campanhas publicitárias ou de incentivos pessoais decorrentes da posse desses documentos.

III. ESTRATÉGIA SETORIAL DO BANCO

A Políticas e prioridades governamentais para o setor fiscal

- 3.1 Nos últimos 15 anos o Brasil produziu avanços extraordinários na definição de políticas e prioridades a serem observadas pela gestão fiscal nos três níveis de governo:
- 3.2 **Acordos de dívida entre a União e os governos subnacionais.** Dentro de uma agenda de reestruturação financeira, o governo brasileiro aprovou critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, especialmente a dívida mobiliária. Isso contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida dos Estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento e da redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio. Em contrapartida a estes benefícios, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir os termos do PAF¹⁴, por meio do qual o Estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: (a) relação dívida / receita líquida real; (b) resultado primário; (c) despesas com pessoal; (d) receitas de arrecadação própria; (e) reforma do estado e/ou alienação de ativos; (f) despesas com investimento.
- 3.3 **Responsabilidade fiscal.** A LRF¹⁵ estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (*Da Tributação e do Orçamento*). São temas regulados pela LRF: *Planejamento* - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária

¹³ Lei Complementar 131/2009

¹⁴ Lei nº 9.496/1997

¹⁵ Lei Complementar nº 101/2000

Anual, Execução Orçamentária e Cumprimento de Metas; *Receita Pública* - Previsão da Arrecadação e Renúncia de Receita; *Despesa Pública* - Geração da Despesa, Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, Despesas com Pessoal (limites e controles), Despesas com a Seguridade Social; *Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos Públicos* para o Setor Privado; *Dívida e Endividamento* - Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito, Recondução da Dívida aos Limites, Operações de Crédito (contratação, vedações e Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, Operações com o Banco Central do Brasil); *Garantia e Contragarantia e Restos a Pagar*; *Gestão Patrimonial* - Disponibilidades de Caixa, Preservação do Patrimônio Público, Empresas Controladas pelo Setor Público; *Transparência, Controle e Fiscalização* - Transparência da Gestão Fiscal, Escrituração e Consolidação das Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Prestações de Contas, Fiscalização da Gestão Fiscal.

- 3.4 O PAF e a LRF constituíram marcos fundamentais nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio dos quais os governos estaduais adotaram postura consistente com a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também com a estabilidade macroeconômica. Neste sentido, o PAF antecedeu a LRF como importante instrumento de indução à responsabilidade fiscal.
- 3.5 A avaliação da dívida dos Estados relativa ao período de 1996 a 2006, realizada pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)¹⁶, concluiu que embora as características da Lei nº 9.496/97 sejam bastante conhecidas, elas se diferenciaram das diversas leis anteriores¹⁷ que autorizaram renegociação de dívidas dos Estados. Primeiro, porque foi um refinanciamento de dívidas que se mantém inalterado por mais de 10 anos. Isto constitui, por si só, fato inusitado na história das finanças públicas brasileiras e, sobretudo, das finanças dos Estados brasileiros. Segundo, porque faz parte do processo de renegociação das dívidas um acordo sobre um programa de ajuste fiscal de longo prazo para cada um dos Estados. A STN/MF teve destacado papel na implantação do PAF e na sua manutenção ao longo dos dez primeiros anos de vigência. Terceiro, a promulgação da LRF, quase dois anos após a conclusão da renegociação da dívida dos Estados, deu maior consistência à renegociação então efetivada e introduziu novos parâmetros de desempenho que foram incorporados pelo PAF. A LRF introduziu, também, a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos e impôs novos parâmetros para a efetivação de operações de crédito.
- 3.6 **Transparência da gestão fiscal.** A Lei da Transparência alterou a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

¹⁶ Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010.

¹⁷ Refinanciamentos de dívidas dos Estados anteriores tiveram base nas seguintes leis: Lei 7976, de 20.12.1989; Lei 8212, de 24.07.1991, Lei 8620, de 05.01.1993; Lei 8727, de 05.11.1993.

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse sentido, definiu-se que os seguintes dados devem ser divulgados via internet: (i) quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (ii) quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

- 3.7 A contar da publicação desta Lei foram estabelecidos os prazos para implantação dos Portais de Transparência em cada nível de governo: (i) 1 ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 hab. (maio/2010); (ii) 2 anos para os Municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 hab. (maio/2011); e (iii) 4 anos para os Municípios que tenham até 50.000 hab. (maio/2013). Ainda, em consonância com o disposto na Lei da Transparência, o Governo Federal definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle¹⁸, assim como, os requisitos mínimos contábeis e de segurança dos sistemas utilizados no âmbito de cada ente da Federação¹⁹.
- 3.8 **Integração dos fiscos e aceleração do crescimento.** A Emenda Constitucional nº42/2003²⁰, determinou uma maior integração entre os fiscos: *“As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma de lei ou convênio”*.
- 3.9 A aplicabilidade da norma constitucional para integração dos fiscos foi definida pelo Governo Federal em Janeiro de 2007, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), cujos fundamentos econômicos são a estabilidade monetária, a responsabilidade fiscal e a baixa vulnerabilidade externa. Neste sentido as medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos: investimento em infra-estrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e, medidas fiscais de longo prazo.
- 3.10 **Aperfeiçoamento do sistema tributário.** Para o aperfeiçoamento do sistema tributário o PAC definiu entre outras as seguintes medidas:

¹⁸ LRF, inciso III, parágrafo único do art. 48.

¹⁹ Decreto nº 7.185/2010 e Portaria STN nº 548, de 22 de novembro de 2010

²⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, inciso XXII, artigo 37.

- (i) **Criação da Receita Federal do Brasil (RFB)** – esta medida foi integralmente implantada e teve como principal objetivo o fortalecimento das competências da instituição por meio da transferência da competência de arrecadação e fiscalização da contribuição previdenciária do âmbito da previdência social para o âmbito da fazenda pública federal.
- (ii) **Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)** – esta medida encontra-se em desenvolvimento e tem como objetivos promover a atuação integrada dos fiscos, racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes e tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários. Para o alcance destes objetivos o SPED é composto por três subprojetos: (a) Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) - implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do remetente, simplificando as obrigações acessórias dos contribuintes e permitindo, ao mesmo tempo, o acompanhamento em tempo real das operações comerciais pelo Fisco; (b) Escrituração Fiscal Digital (EFD) - obtenção de informações com mais qualidade e desoneração do contribuinte da trabalhosa e cara tarefa de manter as informações fiscais em papel; (c) Escrituração Contábil Digital (ECD) - substituição da emissão de livros contábeis (Diário e Razão) em papel, pela sua existência apenas digital.
- (iii) **Reforma Tributária** – esta medida esta em desenvolvimento e tem como objetivo a retomada da discussão sobre a reforma tributária com os governadores, prefeitos, empresários, consumidores e parlamentares, tendo como objetivo o aprimoramento do sistema tributário nacional e, se possível, a unificação de tributos indiretos federais, estaduais e municipais em um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), com legislação uniforme e receita compartilhada. Identifica, ainda, como impacto esperado dessa medida o aumento relevante da eficiência da economia com a eliminação das deficiências do sistema de tributos indiretos do País, entre as quais se destacam: (a) as distorções na tributação do comércio exterior; (b) o incentivo à guerra fiscal entre Estados; (c) a dificuldade para desonerar investimentos; e, (d) a falta de neutralidade na tributação. O PAC conclui que a correção dessas deficiências deve ter um impacto extremamente positivo sobre o nível de investimentos.

3.11 **Medidas fiscais de longo prazo.** Nos termos do PAC a sustentação do crescimento depende do aperfeiçoamento da política fiscal, com manutenção das conquistas sociais dos últimos anos. Como medida de **Sustentabilidade Fiscal** propõe o controle da expansão das despesas de pessoal para cada um dos poderes da União.

B Diretrizes e paradigmas: transparência, confiança e cooperação

- 3.12 Tomando por base o contexto anteriormente descrito e o diagnóstico realizado para o setor fiscal do País, seus principais desafios e tendências, assim como as prioridades governamentais e os comandos normativos pertinentes, o Banco identificou as seguintes **diretrizes estratégicas** para nortear o trabalho a ser realizado com os fiscos brasileiros nos próximos quatro anos:
- (i) assegurar a sustentabilidade fiscal e prover recursos para a implementação das políticas públicas;
 - (ii) fortalecer as relações intergovernamentais e o federalismo brasileiro nos três níveis de governo;
 - (iii) promover a cooperação entre os fiscos e a sociedade;
 - (iv) consolidar o processo de descentralização; e
 - (v) melhorar o ambiente de negócios, por meio do aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente, considerando as vertentes da simplificação, desburocratização e desoneração tributária.
- 3.14 Ressalte-se que essas diretrizes têm caráter estruturante e repercussões multisetoriais, reforçando a sustentabilidade das ações do Banco junto às demais áreas da sua atuação estratégica.
- 3.15 No campo específico da gestão fazendária, cumpre destacar os paradigmas da transparência, da confiança e da cooperação, como fundamentos para a estratégia do Banco junto ao setor fiscal.
- 3.16 Conforme relatado na Seção 2, grande parte dos problemas verificados nos sistemas fiscais são gerados pela dificuldade de interação entre os seus principais *stakeholders*, que não confiam uns nos outros e não conseguem alinhar seus interesses em torno de objetivos comuns. Esse aspecto é agravado pela opacidade e hermetismo das administrações fazendárias. **É consensual o diagnóstico de que a falta de confiança está na raiz de grandes problemas atuais**²¹. Tanto é assim que diversos países, como a Austrália, a Holanda e o Chile, realizaram bem sucedidas reformas em suas Administrações Tributárias a partir de “paradigmas de cooperação e confiança”.
- 3.17 Por outro lado, a falta de confiança leva o Fisco a se cercar de instrumentos burocráticos que fornecem a falsa impressão de que irão garantir o cumprimento das obrigações tributárias, gerando excesso de burocracia e inchaço legislativo.

²¹Cf. COELHO, Isaias e SANTI, Eurico Marcos (Org.) **Reforma Tributária Viável: Simplificação, Transparência e Eficiência**. São Paulo: Quartier Latin (no prelo), 2011.

Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a proliferação de normas jurídicas, sobretudo daquelas voltadas às obrigações acessórias, são sintomas da falta de confiança recíproca entre o fisco e o cidadão.

C Principais áreas de intervenção e justificativas

- 3.18 A intervenção do Banco no setor está alinhada com: (i) o diagnóstico realizado, enfocando os principais problemas identificados; (ii) os objetivos estratégicos do governo identificados nas políticas e prioridades anteriormente descritas; e (iii) as diretrizes e paradigmas acordados entre o Banco e o Governo brasileiro para o setor fiscal, priorizando-se, dessa forma, as áreas a seguir descritas.
- 3.19 **Política e administração tributária e cooperação e integração entre os fiscos.** O cumprimento da determinação constitucional para atuação integrada das administrações tributárias nos três níveis de governo, com compartilhamento de informações fiscais, na forma de lei ou convênio, vem sendo prioridade estratégica do governo brasileiro nos últimos quatro anos.
- 3.20 Nesta matéria existe um consenso no Brasil que para o êxito de qualquer proposta de mudança na área fiscal é necessário o apoio dos governos estaduais. Nas últimas décadas, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) tem sido o palco no qual os Secretários Estaduais de Fazenda e o representante do Ministro da Fazenda têm buscado encontrar as soluções para os interesses conflitantes.
- 3.22 No entanto, apesar de sua missão ser elaborar políticas e harmonizar procedimentos e normas fiscais, a agenda dos encontros do CONFAZ tem focado em assuntos pontuais e de interesse específicos de cada Estado, tais como isenção e redução de alíquotas de ICMS.
- 3.23 Como as regras de tributação têm se tornado cada vez mais complexas os Estados vêm concedendo isenções predatórias das alíquotas do ICMS, levando à guerra fiscal e à judicialização da política fiscal. O Governo Federal tem se mantido eventualmente afastado do debate e, por vezes, sua interferência não tem contribuído no sentido de mitigar a disputa entre os Estados²².
- 3.24 A proposta de apoio do Banco nesta área está relacionada com a identificação de experiências de atuação em rede dos fiscos estaduais (ou, eventualmente, de um grupo de Estados), e com a definição de estratégias para mobilizar a capacidade do

²² ABRUCIO, F. e SANO, Hironobu. **Federalismo e Cooperação – Uma primeira construção de categorias analíticas**. Relatório apresentado ao Projeto Brasil Municípios.

SPED em promover mais cooperação e apoio ao aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente.

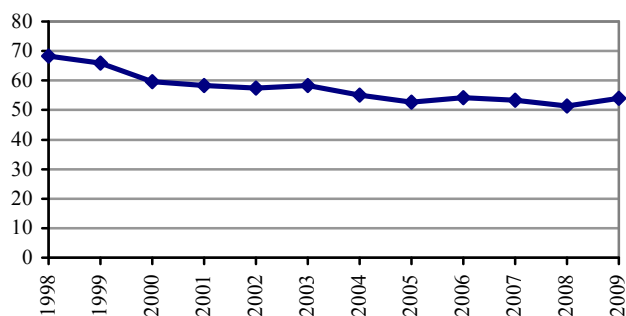
- 3.25 A rede dos fiscos estaduais deverá compreender: (i) facilitação da formação de redes entre fiscos – identificar meios para facilitar o diálogo entre fiscos e aumentar a efetividade da atuação do CONFAZ e de fóruns informais de diálogo. Do mesmo modo, propõe-se implantar instrumentos (consórcios, convênios e acordos de conduta) que vêm sendo utilizados na formação de redes; (ii) definição de metas a serem alcançadas por meio de atuação em rede – identificar objetivos que já foram atingidos e outros que ainda poderão ser alcançados por meio da formação de redes.
- 3.26 As estratégias para mobilizar a capacidade do SPED em promover mais cooperação deverão compreender: (i) identificação dos principais problemas de compartilhamento de informações e acesso ao banco de dados com proposição de estratégias para superá-los; e (ii) potencialização do uso do SPED como instrumento de cooperação entre os fiscos.
- 3.27 Além disso, o apoio ao governo brasileiro na realização de estudos e na promoção de debates para a construção de consensos contribuirá para o aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente e, por consequência, para o desenvolvimento fiscal sustentável e o combate à pobreza no país.
- 3.28 **Administração financeira e equilíbrio fiscal sustentável.** Garantir o cumprimento dos acordos do Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) vem sendo uma das prioridades do governo brasileiro ao longo dos últimos quinze anos.
- 3.29 Nesta matéria é importante destacar que a implantação de alguns mecanismos de controle impeliu os Estados a uma gestão fiscal responsável como, por exemplo, o limite de endividamento, pelo conceito de estoque, fixado pelo Senado Federal, estabelecendo que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar duas vezes o valor da receita corrente líquida²³. Nesta perspectiva, a maioria dos Estados passou a apresentar uma trajetória decrescente nesta relação. No que diz respeito à composição dos gastos, observa-se que a participação das despesas de pessoal como proporção da receita corrente líquida, na maioria dos Estados, se apresenta dentro dos limites prudencial e legal.

²³ Resolução do Senado Federal n. 40 de 2001.

Gráfico

Estados, 1998/2009

Despesa com Pessoal como percentagem da Receita Corrente Líquida



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda: Indicadores selecionados do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, 1998-2009

- 3.30 A principal proposta de apoio do Banco nesta área está relacionada com o desenvolvimento de programas de governança pública, especialmente aqueles voltados à modernização da gestão financeira e patrimonial, tornando mais sustentável, efetivo e transparente o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras.
- 3.31 **Cidadania fiscal e transparência das contas públicas.** Promover o exercício da cidadania fiscal, mediante a sensibilização da população para a função sócio-econômica do tributo e o incentivo ao controle social da aplicação dos recursos é um dos objetivos estratégicos do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e vem sendo desenvolvido em conjunto com os Estados por meio do Grupo de Educação Fiscal (GEF).
- 3.32 A proposta de apoio do Banco nesta área está relacionada com o resgate da conexão entre tributação e gasto público, mediante uma concepção de educação fiscal que pretende demonstrar a importância de pagar tributos como fonte de financiamento de um Estado transparente e eficiente na provisão de serviços e exercício das funções públicas. Nesse sentido, cabe explicitar o montante efetivo que o cidadão paga de tributos e, por outro lado, como esses recursos são aplicados.
- 3.33 Com essa finalidade deverão ser implantados ou aperfeiçoados os Portais das Secretarias de Fazenda, para incorporar novos conteúdos e funcionalidades que demonstrem a carga tributária efetiva; o custo dos serviços prestados; a natureza dos gastos públicos; os processos de aquisições e contratações; os critérios

jurídicos de interpretação da legislação tributária; relatórios gerenciais de desempenho fiscal, entre outros

- 3.34 Para mensurar e difundir boas práticas entre as Administrações Tributárias planeja-se construir um Índice de Qualidade e Transparência Fiscal (IQTF), baseado em quatro perspectivas: (i) qualidade e simplicidade da legislação tributária; (ii) transparência dos critérios de aplicação/interpretação da legalidade na orientação preventiva do contribuinte; (iii) transparência de informação (publicidade dos julgados) e grau de contenciosidade fiscal e; (iv) transparência e qualidade dos dados fiscais sobre arrecadação e, especialmente, sobre gasto público.²⁴
- 3.35 Além disso, o IQTF pode servir de instrumento gerencial para acompanhamento dos Fiscos estaduais na efetiva implementação e aderência às boas práticas identificadas.

D Modelo de governança para atuação com os fiscos brasileiros

- 3.36 O novo modelo de governança proposto pela estratégia do Banco para o setor fiscal brasileiro fundamenta-se na necessidade de apoiar o fortalecimento da organização política do Estado no tempo presente, em que descentralização, policentria, horizontalidade, gestão integrada e compartilhada passam a ser exigências para a constituição de um Estado eficiente e acessível à participação social.
- 3.37 Pretende-se, nesse contexto, fortalecer os grupos técnicos²⁵ existentes nos fiscos estaduais brasileiros, para atuarem como redes de governança, com o objetivo de gerar uma troca mais eficiente de informações; promover o compartilhamento de estratégias de gerenciamento; e facilitar o intercâmbio de recursos humanos e materiais.
- 3.38 Por outro lado, considerando a mudança do perfil da carteira do Banco no país, composta basicamente de Estados e Municípios, reforça-se, mais ainda, a necessidade de adoção de um modelo de governança compartilhado, que privilegie o aperfeiçoamento das relações fiscais intergovernamentais e a interlocução com a sociedade. Referido modelo, espelhado na lógica do Estado em Rede, pós burocrático e pós gerencial, terá como fio condutor o fortalecimento dos espaços nacionais integradores e das redes de governança, que hoje já funcionam no âmbito das administrações fiscais subnacionais.

²⁴ Núcleo de Estudos Fiscais (NEF). A Cooperação Fiscal como Instrumento para o Desenvolvimento. Proposta de Pesquisas NFE e BID, 2011. São Paulo, NEF - Fundação Getúlio Vargas, 2011.

²⁵ COGEF, GEFIN e ENCAT

- 3.39 Nesse sentido, os Programas do Banco têm evoluído de um modelo tradicional, que utilizava a modalidade de subempréstimos ou de doações entre o Governo Federal e os governos subnacionais, propiciando uma maior padronização e controle por parte do poder central, para um modelo mais flexível e descentralizado, que assegure a autonomia e contemple as diversidades e especificidades dos Estados e Municípios.
- 3.39 Características do novo modelo de atuação do Banco, por meio de programas nacionais descentralizados:
- (i) Programas nacionais consubstanciados em empréstimos diretos a Estados e Municípios, reunidos em um Programa, sob coordenação do governo federal;
 - (ii) Projetos mais flexíveis que contemplem as diversidades entre os entes federados e suas capacidades de endividamento; e
 - (iii) Linhas de Crédito (guarda-chuvas) que incorporem o valor agregado do Banco para: organização das demandas individuais dos Estados e Municípios; fortalecimento das relações federativas e das redes de governança.
- 3.40 **Espaços nacionais integradores.** O modelo de atuação proposto pelo Banco favorece a criação e/ou o fortalecimento dos espaços nacionais integradores, no âmbito dos programas implementados com múltiplos executores subnacionais, preferencialmente com a coordenação da União. Nesse sentido, pretende-se reforçar os seguintes aspectos:
- (i) otimização do papel de coordenação exercido pela União na federação brasileira;
 - (ii) formação e/ou fortalecimento de redes de governança subnacionais, aperfeiçoando as relações entre os entes federados;
 - (iii) intercâmbio de experiências, informações, boas práticas e compartilhamento de soluções técnicas e bancos de dados;
 - (iv) viabilização de acordos quanto a estratégias, diretrizes e políticas; e
 - (v) harmonização de conceitos, critérios jurídicos, procedimentos e produtos.

E Gestão do conhecimento

- 3.41 Nesse tema convém analisar a experiência da federação alemã, que descentralizou amplamente toda a sua administração fiscal para os níveis estaduais, no entanto, manteve a Academia Nacional de Finanças, que pertence ao governo federal, como órgão centralizador e coordenador do tema da gestão de conhecimento e da capacitação no país, com algumas atribuições bastante estratégicas, entre as quais se destacam: (i) a construção da estratégia pedagógica e a harmonização dos currículos junto às Escolas Fazendárias Estaduais; (ii) a definição das carreiras dos fiscais, inclusive dos respectivos perfis de competências; (iii) a liderança dos temas de capacitação continuada, incluindo a formação de formadores.
- 3.42 Em um país como o Brasil, com profundas desigualdades e disparidades institucionais entre as Administrações Fazendárias dos três níveis de governo, torna-se claro o papel estratégico que a gestão do conhecimento deve desempenhar como forma de favorecer a construção de uma cultura fiscal harmonizada, com um perfil de servidores e parâmetros institucionais semelhantes, que permitam implementar a colaboração e integração entre os fiscais dos três níveis de governo.
- 3.43 Cabe ressaltar, que o tema da gestão do conhecimento é essencial para a harmonização entre os fiscais e também para viabilizar a cooperação por meio de intercâmbio de experiências, soluções técnicas, informações e funcionários. Todos esses aspectos são tratados pela gestão do conhecimento, nos seus três pilares: gestão da informação, gestão de competências e gestão da inovação.
- 3.44 O modelo de gestão do conhecimento proposto pela estratégia do Banco para o setor fiscal baseia-se no pressuposto de que a geração e disseminação de conhecimento é um importante legado dos programas de desenvolvimento e fortalecimento institucional.
- 3.45 Com esse enfoque, o Banco busca desenvolver, juntamente com os executores, ferramentas eficazes para a identificação e documentação do conhecimento gerado na implementação dos programas, traduzindo-o em produtos de conhecimento que possam ser disseminados e utilizados em benefício de uma maior efetividade dos resultados pretendidos.
- 3.46 A proposta parte de um conceito sistêmico e integrado de gestão do conhecimento e de formação de capacidades nos níveis descentralizados, incorporando os seguintes componentes e princípios:
- (i) **Estratégia pedagógica:** capacitação voltada ao posto de trabalho, abrangendo temas operacionais de execução; gestão de projetos; gestão para resultados.

- (ii) **Documentação do conhecimento produzido:** estudos de caso, lições aprendidas, desenvolvimento de programas tutoriais que incorporem boas práticas, inovações e soluções técnicas.
- (iii) **Observatórios:** monitoramento de indicadores, benchmarkings e práticas inovadoras, em Programas com múltiplos executores.
- (iv) **Gestão por competências:** mapeamento das competências institucionais, como instrumento para o desenvolvimento de pessoas e formação de capacidades.
- (v) **Aprendizagem institucional:** capacitação de executores, mediante oferta regular de módulos de treinamento, para melhoria da efetividade dos Projetos; formação de gestores públicos e de gestores de projetos.
- (vi) **Parcerias:** promoção de iniciativas conjuntas de capacitação, envolvendo as Escolas de Governo do país (ENAP, ESAF, Escolas de Contas, Associações Municipais, etc) e a Gerência de Conhecimento e Aprendizagem do Banco (KNL - INDES).
- (vii) **Redes de executores:** apoiar a gestão e fortalecimento das redes de executores de Projetos do Banco, promovendo o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de soluções.
- (viii) **Gestão de projetos:** implantação de uma Metodologia de Preparação e Supervisão de Projetos (MEPS), que inclui: mapeamento de processos; fluxogramas; documentos padronizados; políticas do Banco e modelos e documentos de referência
- (ix) **Gestão da informação:** relatórios gerenciais sobre a execução dos projetos (Relatórios de Progresso, Project Management Report - PMR, Plano Operativo Anual - POA, Plano de Aquisições - PA) e documentos técnicos elaborados (análises econômicas, estudos, diagnósticos, avaliações, termos de referência, etc).

F Vantagens comparativas do Banco no setor

- 3.47 Nos últimos 15 anos, o Banco vem apoiando os esforços do Governo brasileiro (federal, estadual e municipal) para o fortalecimento institucional da área fiscal (tributária, financeira e previdenciária), por meio do desenvolvimento dos seguintes programas: (i) Programa de Modernização da Secretaria da Receita Federal (ATN/SF-4566-BR), encerrado em 1995, no valor de US\$ 30 milhões; (ii)

Programa Nacional de apoio à Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE) (980/OC-BR), encerrado em 1996, no valor de US\$ 500 milhões; (iii) Programa Nacional de apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) – 1ª e 2ª fase, (1194/OC-BR e 2248/OC-BR) em execução desde 1999, respectivamente nos valores de US\$ 300 milhões e US\$ 150 milhões; (iv) Programa de apoio à Modernização do Sistema de Previdência Social Brasileiro (PROPREV) (1346/OC-BR), em execução desde 2004, no valor de US\$ 57 milhões; (v) Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado de São Paulo (PROFFIS) (1543/OC-BR), encerrado em 2010, no valor de US\$ 20 milhões; (vi) Programa de apoio à Modernização e Transparência da Gestão Fiscal do Estado da Bahia (PROMOSEFAZ) (1727/OC-BR), em execução desde 2006, no valor de US\$ 12 milhões; (vii) PROCONFINS/Bahia (2081/OC-BR), encerrado em 2010, no valor de US\$ 409 milhões; (viii) Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO) (BR-X1005), em execução desde 2009, no valor de US\$ 500 milhões.

- 3.48 Além desses programas, a modernização da gestão fiscal foi enfatizada e apoiada por meio de componentes inseridos em outros programas do BID voltados para o desenvolvimento local sustentável, tais como: (i) Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (PROMATA) (1357/OC-BR); e (ii) Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/Nordeste II) (1392/OC-BR). E, mais recentemente, pelo Mecanismo de Crédito para Financiamento dos Municípios Brasileiros, denominado PROCIDADES (BR-L1043).
- 3.49 A análise dos objetivos e dos resultados alcançados por esses programas revela a sua importância para a maior eficiência e eficácia da administração tributária e financeira (incremento da receita própria e controle do gasto público); para a melhoria dos serviços prestados ao contribuinte (governo eletrônico e centrais de atendimento); e para a ampliação da transparência e da participação social (educação fiscal, qualidade da informação e prestação de contas ao cidadão), mediante a utilização de novos métodos, ferramentas e processos de trabalho, em especial na área de tecnologia da informação (redes, equipamentos e sistemas informatizados); e ainda, para o desenvolvimento profissional dos técnicos e gestores públicos e para a promoção do diálogo entre o governo e a sociedade.
- 3.50 O Banco vem acumulando uma grande experiência na preparação, execução e avaliação de programas de modernização da gestão fiscal, permitindo o desenvolvimento de um método de trabalho voltado ao apoio contínuo ao mutuário. Essa atuação do Banco junto ao executor tem gerado uma maior eficiência na utilização dos recursos alocados às operações, para o alcance dos resultados esperados. As principais metodologias, instrumentos e ações utilizadas pelo Banco são: (i) Metodologia para Preparação e Supervisão de Projetos (MEPS); e (ii) formação de redes e comunidades de prática.

IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E RESULTADOS ESPERADOS

- 4.1 Nesta seção são consolidados os objetivos estratégicos, com respectivos resultados esperados, para o setor fiscal nas três áreas de intervenção propostas. Fundamentados no diagnóstico realizado, os objetivos elencados a seguir estão alinhados com as diretrizes e os paradigmas da transparência, da confiança e da cooperação descritos na Seção 3. O **Anexo II** desta Nota apresenta o **Marco de Resultados** proposto para o setor, com respectivos indicadores, linhas de base e meios de verificação, para cada um dos objetivos e resultados propostos.

A Área de intervenção 1 - Política e administração tributária e cooperação e integração entre os fiscos

- 4.2 **Objetivo 1 - Reduzir as disparidades e desigualdades institucionais entre as administrações tributárias brasileiras**, por meio de:

- (i) administrações tributárias subnacionais modernizadas, trabalhando com padrões mínimos de qualidade de gestão, conforme benchmarkings internacionais; e
- (ii) procedimentos administrativos e critérios interpretativos coordenados e harmonizados.

- 4.3 Os principais **resultados esperados** com o alcance deste objetivo são: (i) fortalecimento das relações fiscais intergovernamentais e da atuação das redes de Estados e Municípios participantes de programas fiscais²⁶; e, (ii) aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro sob a forma cooperativa.

- 4.4 **Objetivo 2 - Promover a cooperação e integração dos fiscos nos três níveis de governo**, por meio de:

- (i) redes funcionando, com mecanismo de coordenação e integração entre os fiscos;
- (ii) ferramentas instaladas, possibilitando a utilização do potencial do SPED, como instrumento de gestão fazendária;
- (iii) informações e bancos de dados fiscais compartilhados e acessíveis para intercâmbio entre os fiscos.

²⁶ Rede COGEF: Coordenada pela COGEF, órgão colegiado vinculado (CONFAZ, em apoio aos Estados participantes do PROFISCO. Rede PNAFM: Coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, em apoio aos municípios integrantes do Programa

- 4.5 Os principais **resultados esperados** com o alcance deste objetivo são: (i) redução da competição fiscal predatória, permitindo o aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente; e, (ii) fortalecimento do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com maior utilização do seu banco de dados pelas administrações fazendárias.

B. Área de intervenção 2 - Administração financeira e equilíbrio fiscal sustentável

- 4.6 **Objetivo 3 - Promover o equilíbrio fiscal sustentável no âmbito subnacional**, por meio de:

- (i) Estados cumprem com as metas acordadas com a União no âmbito do Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF);
- (ii) projetos de modernização fiscal dos Estados incorporam ações de controle e monitoramento da dívida pública;
- (iii) Estados incorporam a contabilidade de custos de bens e serviços públicos em seus sistemas de administração contábil e financeira;
- (iv) Estados aperfeiçoam seus mecanismos de gestão dos passivos contingentes e previdenciários; e
- (v) Governos subnacionais tornam-se aptos a emitir dívida por bônus, no âmbito da criação de mercado de rating privado, à semelhança do que se está tentando com o crédito privado criando-se o cadastro positivo dos bons pagadores.

- 4.7 Os principais **resultados esperados** com o alcance deste objetivo são: (i) redução do endividamento dos Estados; e, (ii) contenção da despesa com pessoal dos Estados.

C. Área de intervenção 3 - Cidadania fiscal e transparência das contas públicas

- 4.8 **Objetivo 4 - Aperfeiçoar os programas de educação e cidadania fiscal e as iniciativas de transparência e interlocução com a sociedade**, por meio de:

- (i) iniciativas de transparência das contas públicas²⁷ e da gestão fazendária ampliadas.
 - (ii) abrangência dos Programas de Educação Fiscal para a Cidadania (PNEF) subnacionais ampliada (sociedade e administrações tributárias).
 - (iii) indicadores de transparência para a administração fiscal acordados e utilizados pelos fiscos subnacionais.
 - (iv) padrões de transparência da gestão fiscal para os portais fazendários implantados.
- 4.9 Os principais **resultados esperados** com o alcance deste objetivo são: (i) incremento do índice de transparência fiscal em nível subnacional, com maior grau de acessibilidade dos portais fazendários; (ii) ampliação dos serviços ofertados aos contribuintes pelas administrações fazendárias; e, (iii) incremento do controle social e da colaboração do contribuinte cidadão no combate à fraude, à evasão fiscal e à má utilização dos recursos públicos.

V. RISCOS

- 5.1 Os principais riscos identificados na implementação da estratégia do Banco para o setor fiscal, com as respectivas medidas mitigadoras para o alcance dos resultados pretendidos, de acordo com a **Matriz de Avaliação de Riscos**, detalhada no **Anexo III** desta Nota são:
- 5.2 O primeiro risco identificado é do tipo macroeconômico e de sustentabilidade fiscal e está associado à capacidade institucional dos entes subnacionais. Os possíveis impactos desse risco são: aprofundamento das desigualdades e disparidades entre os fiscos brasileiros; e obsolescência e falta de efetividade do sistema fiscal vigente. As ações mitigadoras são: (i) cooperação entre os fiscos para desenvolvimento de capacidades nos entes subnacionais, com maior fragilidade institucional; (ii) maior transparência das contas públicas; e (iii) promoção do equilíbrio fiscal sustentável no âmbito subnacional.

²⁷ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): determina que a União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios *disponibilizem na internet*, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Lei da Transparência obriga a criação de Portais da Transparência.

- 5.3 O segundo risco é de desenvolvimento e está relacionado à provisão de serviços, investimentos e exercício das funções públicas, de responsabilidade dos entes subnacionais, comprometidos por insuficiência de recursos financeiros. Os possíveis impactos são o desequilíbrio das finanças públicas subnacionais e a insuficiência nos níveis de qualidade de vida dos cidadãos. As respectivas ações mitigadoras estão associadas: (i) à modernização tecnológica voltada ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias; (ii) à otimização do potencial da base de dados do SPED; e (iii) ao aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão da dívida.

MATRIZ DE PROBLEMAS, CAUSAS, OBJETIVOS E RESULTADOS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO I (30/JUN/2011)

Problema Principal	Causas	Objetivos	Resultados Esperados
ÁREA 1. POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO FISCAL			
Complexidade do desenho do sistema tributário nacional e acentuada disparidade institucional entre as administrações tributárias nos distintos níveis de governo	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferação de normas jurídicas, sobretudo daquelas voltadas às obrigações acessórias e baixo desempenho do principal tributo, o ICMS • Baixa integração entre as instâncias técnicas dos fiscos • Baixa capacidade de atuação dos espaços institucionais aglutinadores para integração e cooperação entre os fiscos (CONFAZ e seus grupos técnicos) • Falta de mecanismos eficazes de cooperação entre os fiscos nos 03 níveis de governo (convênios, protocolos, termos de parceria, etc). • Dificuldades operacionais na implementação do SPED e não utilização como instrumento de cooperação entre os fiscos • Ausência de <i>benchmarkings</i> sobre a qualidade da gestão fazendária • Baixo compartilhamento das lições aprendidas e de boas práticas da 	<p>1. Reduzir as disparidades e desigualdades institucionais entre as administrações tributárias brasileiras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrações tributárias subnacionais modernizadas, trabalhando com padrões mínimos de qualidade de gestão, conforme <i>best practices</i> internacionais • Procedimentos administrativos e critérios interpretativos coordenados e harmonizados <p>2. Promover a cooperação e integração dos fiscos nos três níveis de governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redes funcionando, com mecanismo de coordenação e integração entre os fiscos • Ferramentas instaladas possibilitando a utilização do potencial do SPED, como instrumento de gestão fazendária. • Informações e bancos de dados fiscais compartilhados e acessíveis para intercâmbio entre os fiscos 	<p>1. Fortalecimento das relações fiscais intergovernamentais e da atuação das redes de Estados e Municípios participantes de programas fiscais²⁸</p> <p>2. Aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro sob a forma cooperativa</p> <p>3. Redução da competição fiscal predatória, permitindo o aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente</p> <p>4. Fortalecimento do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com a maior utilização do seu banco de</p>

²⁸ Rede COGEF: Coordenada pela COGEF (Comissão de Gestão Fazendária), órgão colegiado vinculado ao Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), em apoio aos Estados participantes do PROFISCO. Rede PNAFM: Coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, em apoio aos municípios integrantes do Programa

MATRIZ DE PROBLEMAS, CAUSAS, OBJETIVOS E RESULTADOS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO I (30/JUN/2011)

Problema Principal	Causas	Objetivos	Resultados Esperados
	gestão fiscal		dados pelas administrações fazendárias
<p>Hipóteses de evidências empíricas: (i) guerra fiscal entre os Estados levando a que a carga tributária do ICMS hoje em 7,5% do PIB seja pouco superior a do antigo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM)²⁹, que nos anos 70 gerava quase 7% do PIB com uma base muito mais estreita; (ii) embora existam 4 grupos técnicos vinculados ao CONFAZ – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Fazenda (COTEPE, ENCAT, GEFIN e COGEF)³⁰, apenas a COTEPE, que trata de temas legais, tem procedimento sistematizado para formulação e aprovação de acordos e convênios do CONFAZ; (iii) ainda que apoiada diretamente pelo Governo Federal³¹, a implantação do SPED está seguindo ritmos distintos em razão do estágio de modernização das administrações tributárias estaduais; (iv) adicionalmente, observa-se pouca experiência nos Estados na utilização de informações e cruzamentos de dados do SPED, para uma ação fiscal cooperada; (v) exceto pelas metas e indicadores fiscais acordados com a União no âmbito do PAF, não existe modelo e indicadores para avaliação da gestão fiscal</p>			
ÁREA 2. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E EQUILÍBRIO FISCAL SUSTENTÁVEL			
<i>Elevado estoque da dívida, cuja correção e amortização drenam recursos das finanças estaduais, diminuindo a disponibilidade de</i>	<ul style="list-style-type: none"> Comprometimento de eficiência do controle de avais, haveres, da dívida pública e dos passivos contingentes e previdenciários Fragilidade dos processos de controle da efetividade e da qualidade do gasto público 	<p>Promover o equilíbrio fiscal sustentável no âmbito subnacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Estados cumprem com as metas acordadas com a União no âmbito do Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) 	<p>1. Redução do endividamento dos Estados</p> <p>2. Contenção da despesa com</p>

²⁹ Constituição Federal de 1988: Substituiu o ICM pelo ICMS, mantendo a mesma técnica do “valor agregado” mas com uma base ampliada através da incorporação dos impostos únicos sobre energia elétrica, comunicações, combustíveis, transportes e minerais.

³⁰ COTEPE – Comissão Técnica Permanente do ICMS; ENCAT – Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais; GEFIN- Grupo de Gestores Financeiros dos Estados; COGEF – Comissão de Gestão Fazendária.

³¹ Fontes de financiamento para o SPED: convênio celebrado com o Ministério da Fazenda para aquisição de equipamentos; linha de crédito CCLIP-PROFISCO e programa PMAE/BNDES

MATRIZ DE PROBLEMAS, CAUSAS, OBJETIVOS E RESULTADOS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO I (30/JUN/2011)

Problema Principal	Causas	Objetivos	Resultados Esperados
recursos para investimentos	<ul style="list-style-type: none"> Elevadas despesas com pessoal que consomem volume significativo dos recursos disponíveis Uso incipiente da contabilidade de custos de bens e serviços públicos tanto para os gastos de investimentos quanto os de manutenção ou operação 	<ul style="list-style-type: none"> Projetos de modernização fiscal dos estados incorporam ações de controle e monitoramento da dívida pública Estados incorporam a contabilidade de custos de bens e serviços públicos em seus sistemas de administração contábil e financeira Estados aperfeiçoam seus mecanismos de gestão dos passivos contingentes e previdenciários Governos subnacionais tornam-se aptos a emitir dívida por bônus, no âmbito da criação de mercado de <i>rating</i> privado, à semelhança do que se está tentando com o crédito privado criando-se o cadastro positivo dos bons pagadores 	pessoal dos Estados
<p>Hipóteses de evidências empíricas: (i) os sistemas de administração contábil-financeira dos Estados não incorporam módulo de registro, controle e acompanhamento da dívida pública, com hipótese de inconsistência nos cálculos e nos pagamentos; (ii) no ano de 2009 nove Estados ainda apresentavam o valor da dívida superior ao da Receita Líquida Real (RLR)³², descumprindo exigência legal; (iii) nos últimos anos em torno de 30% dos Estados apresentaram impedimentos para contratação de operações de crédito, em decorrência de excessos nas despesas de pessoal, quer de forma geral, quer de poderes específicos.</p>			
ÁREA 3. CIDADANIA FISCAL E TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS			

³² Receita Líquida Real (RLR) é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.

MATRIZ DE PROBLEMAS, CAUSAS, OBJETIVOS E RESULTADOS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO I (30/JUN/2011)

Problema Principal	Causas	Objetivos	Resultados Esperados
<i>Reduzida efetividade dos fiscos estaduais, em decorrência da ausência de cooperação da sociedade e da sua colaboração no combate à evasão e à sonegação fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fragilidade do relacionamento entre atores públicos e privados • Baixa colaboração da sociedade no combate à evasão e à fraude fiscal e no controle dos gastos públicos • Lenta assimilação social aos estímulos da educação fiscal para participação cidadã • Dificuldade no exercício do controle social em razão da má qualidade das informações fiscais divulgadas • Insuficiente nível de consciência fiscal, por parte do cidadão contribuinte 	<p>Aperfeiçoar os programas de educação e cidadania fiscal ³³ e as iniciativas de transparência e interlocução com a sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de transparência das contas públicas ³⁴ e da gestão fazendária ampliadas • Abrangência dos Programas de Educação Fiscal para a Cidadania (PNEF) subnacionais ampliada (sociedade e administrações tributárias) • Indicadores de transparência para a administração fiscal acordados e utilizados pelos fiscos subnacionais • Padrões de transparência da gestão fiscal para os Portais fazendários implantados 	<p>1. Incremento do índice de transparência fiscal em nível subnacional, com maior grau de acessibilidade dos portais fazendários</p> <p>2. Ampliação dos serviços ofertados aos contribuintes pelas administrações fazendárias</p> <p>3. Incremento do controle social e da colaboração do contribuinte cidadão no combate à fraude, à evasão fiscal e à má utilização dos recursos públicos</p>
<p>Hipóteses de evidências empíricas: (i) somente 16,5% dos alunos do ensino médio e 13,5% dos professores da rede pública são atendidos pelo programa de educação fiscal³⁵; (ii) os programas de educação fiscal estão fortemente centrados na formação de consciência fiscal, junto aos alunos das escolas de ensino</p>			

³³ Lei Complementar 131 (LC 131), promulgada em 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e determinou que a União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem na Internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

³⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): determina que a União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios *disponibilizem na internet*, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Lei da Transparência obriga a criação de Portais da Transparência.

³⁵ Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011): Programa Educação Fiscal, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, com plano de metas até 2014.

MATRIZ DE PROBLEMAS, CAUSAS, OBJETIVOS E RESULTADOS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO I (30/JUN/2011)

Problema Principal	Causas	Objetivos	Resultados Esperados
<p>médio, sem apresentar, no entanto, resultados concretos para o exercício da cidadania e do controle social; (iii) baixo cumprimento pelos governos subnacionais da Lei da Transparência³⁶, por falta da instalação do Portal da Transparência, com utilização de linguagem acessível, dificultando o exercício da cidadania fiscal</p> <p>(iv) os portais fazendários registram número reduzido de acessos, com a finalidade de colaborar com as administrações fiscais no combate à fraude, à sonegação e ao controle do gasto público. (denúncias, por exemplo); (v) pouca solicitação de emissão de documentos fiscais obrigatórios, por parte dos cidadãos contribuintes, exceto nas hipóteses de campanhas publicitárias ou de incentivos pessoais decorrentes da posse desses documentos</p>			

³⁶ Lei Complementar 131/2009

MARCO DE RESULTADOS PARA A ESTRATÉGIA DE PAÍS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO II (14/Ago/2011)

Objetivos do Plano Estratégico do Governo	Objetivos estratégicos do Banco - Setor Fiscal	Resultados Esperados	Indicadores	Linha de base	Metas indicativas	Fonte e periodicidade
Garantir o cumprimento da determinação constitucional para atuação integrada das administrações tributárias nos três níveis de governo, com compartilhamento de informações fiscais, na forma de lei ou convênio ³⁷	1. Reduzir as disparidades e desigualdades institucionais entre as administrações tributárias brasileiras	Fortalecimento das relações fiscais intergovernamentais e da atuação das redes de Estados e Municípios participantes de programas fiscais ³⁸	Percentual de Unidades da Federação (UF) com soluções técnicas desenvolvidas de forma compartilhada (Estados com solução compartilhadas / Total de Estados).	2010 ³⁹ : 19%	2014: 67%	Relatórios semestrais do PROFISCO (COGEF / CONFAZ / MF)
		Aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiros sob a forma cooperativa	Percentual de instrumentos de cooperação na gestão fiscal firmados (Convênios gestão firmados/ Total convênios CONFAZ firmados)	2010 ⁴⁰ : 10%	2014: 20%	Portal on-line MF Convênios CONFAZ
	2. Promover a cooperação e integração dos fiscos nos três níveis de governo	Redução da competição fiscal predatória, permitindo o aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente	Percentual de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), cujo legitimado é o Estado ou o Distrito Federal (Total de Ações ADI estaduais ou do Distrito Federal / Total geral de ADI)	2011 ⁴¹ : 24%	2014: 20%	Portal de Informações Gerenciais do Supremo Tribunal Federal (STF)
		Fortalecimento do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) ⁴² , com a maior utilização do seu banco de dados pelas administrações fazendárias	Número nacional de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) autorizadas (quantidade em bilhões)	2011 ⁴³ : 2,64	2014: 5,50	Portal on-line da NF-e

³⁷ Emenda Constitucional nº42/2003, que introduziu o inciso XXII, ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil

³⁸ Rede COGEF - UFs (26 Estados e Distrito Federal): Coordenada pela COGEF (Comissão de Gestão Fazendária), órgão colegiado vinculado ao Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), em apoio ao PROFISCO.

³⁹ Estados de PE, SP, CE, MG e BA

⁴⁰ Dados de 2010: 199 Convênios, sendo 20 sobre temas de gestão

⁴¹ Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Legitimado - 1988 a 2011. Dados de 2011 atualizados até 31 de maio, relativos ao Governador de Estado ou do Distrito Federal = 1.098 (24,2%) de 4.554

⁴² Projetos do SPED: Nota Fiscal eletrônica (NF-e); Escrituração Fiscal Digital (EFD) e Escrituração Contábil Digital (ECD)

⁴³ Data desta apuração: 24/Maio/2011. O cálculo de NF-e autorizadas é realizado diariamente e não considera NF-es que foram canceladas ou denegadas..

MARCO DE RESULTADOS PARA A ESTRATÉGIA DE PAÍS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO II (14/Ago/2011)

Objetivos do Plano Estratégico do Governo	Objetivos estratégicos do Banco - Setor Fiscal	Resultados Esperados	Indicadores	Linha de base	Metas indicativas	Fonte e periodicidade
			Número nacional de contribuintes emissores de NF-e (em mil)	2011 ⁴⁴ : 0,6	2014: 1,2	Portal on-line da NF-e
			Valor total da Receita Própria dos Estados e do Distrito Federal (R\$ milhões)	2009 ⁴⁵ : 274.514	2014 ⁴⁶ : 318.200	Relatório anual STN Contas Consolidadas
			Valor total da Receita Própria dos Municípios (R\$ milhões)	2009 ⁴⁷ : 49.317	2014 ⁴⁸ : 64.112	Relatório anual STN Contas Consolidadas
Garantir o cumprimento dos acordos do Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) ⁴⁹	Promover o equilíbrio fiscal sustentável no âmbito subnacional	Redução do endividamento dos Estados	Percentual de UFs com trajetória positiva da dívida (Dívida Financeira / Receita Líquida Real<1)	2009: 67%	2014: 93%	Relatório anual de indicadores selecionados do PAF/STN
			Percentual de investimentos dos Estados e do Distrito Federal (inclusive Inversões) / Receita Líquida Real	2009: 15,15%	2014: 18%	Relatório anual de indicadores selecionados do Programa de Ajuste Fiscal/STN
		Contenção da despesa com pessoal dos Estados	Percentual de UFs que atendem ao limite dos gastos com pessoal dos Estados e do Distrito Federal	2009: 70%	2014: 93%	Relatório anual de indicadores selecionados do

⁴⁴ Data da apuração: 24/Maio/2011. O cálculo de emissores de NF-e é realizado a cada 10 dias e considera apenas os contribuintes que efetivamente emitiram NF-e nos últimos 30 dias, contados da data de apuração da estatística

⁴⁵ Portaria STN nº 365, de 29 de junho de 2010 - Demonstrativo das receitas realizadas e despesas empenhadas, liquidadas e pagas

⁴⁶ Incremento estimado de 30% no período de 2009 a 2014

⁴⁷ Portaria STN nº 365, de 29 de junho de 2010 - Demonstrativo das receitas realizadas e despesas empenhadas, liquidadas e pagas

⁴⁸ Incremento estimado de 30% no período de 2009 a 2014

⁴⁹ Lei nº 9.496/97: Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, especialmente a dívida mobiliária.

MARCO DE RESULTADOS PARA A ESTRATÉGIA DE PAÍS

NOTA SETORIAL FISCAL – ANEXO II (14/Ago/2011)

Objetivos do Plano Estratégico do Governo	Objetivos estratégicos do Banco - Setor Fiscal	Resultados Esperados	Indicadores	Linha de base	Metas indicativas	Fonte e periodicidade
			(Despesa de Pessoal / Receita Corrente Líquida)			PAF/STN
Promover o exercício da cidadania fiscal, mediante a sensibilização da população para a função sócio-econômica do tributo e o incentivo ao controle social da aplicação dos recursos públicos ⁵⁰	Aperfeiçoar os programas de educação e cidadania fiscal⁵¹ e as iniciativas de transparência e interlocução com a sociedade	Incremento do índice de transparência fiscal em nível subnacional, com maior grau de acessibilidade dos Portais Fazendários	Percentual de enquadramento das UFs nas distintas faixas do Índice de transparência fiscal	2010: 15% = 6/7 37% = 5/6 48% < 5/6	2014: 15% = 7/8 37% = 6/7 48% = 5/6	Trimestral: Portal http://www.indicedetransparencia.org.br
		Ampliação dos serviços ofertados aos contribuintes pelas administrações fazendárias	Percentual de incremento dos serviços ofertados aos contribuintes por meio dos portais fazendários	2010: a ser levantado até Jul/2012	2014: 30%	Relatórios semestrais dos projetos PROFISCOS (COGEF / CONFAZ / MF)
		Incremento do controle social e da colaboração do contribuinte cidadão no combate à fraude, à evasão fiscal e à má utilização dos recursos públicos	Percentual de incremento dos acessos aos portais fazendários dos Estados e do Distrito Federal com denúncias de desvios ou de má utilização dos recursos públicos	2010: a ser levantado até Jul/2012	2014: 20%	Relatórios semestrais dos projetos PROFISCOS (COGEF / CONFAZ / MF)

⁵⁰ Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011) : Programa Educação Fiscal, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, com plano de metas até 2014.

⁵¹ Lei Complementar 131 (LC 131), promulgada em 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e determinou que a União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem na Internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

NOTA SETORIAL FISCAL – 30JUN2011

TIPO DE RISCO*		RISCO			QUALIFICAÇÃO RISCO	
Macroeconômicos e Sustentabilidade Fiscal		Apropriação institucional e sustentabilidade dos resultados dos programas de modernização fazendária. (PROFISCO, PNAFM e PMAE)				
Desenvolvimento		Provisão de serviços, investimentos e exercício das funções públicas de responsabilidade dos entes subnacionais comprometidos por insuficiência de recursos financeiros				
TIPO DE RISCO*	RISCO	QUALIFICAÇÃO PROBABILIDADE	QUALIFICAÇÃO IMPACTO	QUALIFICAÇÃO RISCO	AÇÃO DE MITIGAÇÃO	INDICADOR DE CUMPRIMENTO
Macroeconômicos e Sustentabilidade Fiscal	Capacidade institucional dos entes subnacionais	Apropriação institucional e sustentabilidade dos resultados dos Programas de modernização fazendária. (PROFISCO, PNAFM e PMAE)	(i) Aprofundamento das desigualdades e disparidades entre os fiscos brasileiros; (ii) Obsolescência e falta de efetividade do sistema fiscal vigente	MÉDIO	(i) cooperação entre os fiscos para desenvolvimento de capacidades nos entes subnacionais, com maior fragilidade institucional. (ii) maior transparência das contas públicas (ii) promoção do equilíbrio fiscal sustentável no âmbito subnacional.	(i) Acordos de Cooperação. (ii) Metas do PAF satisfatórias
Desenvolvimento	Provisão de	(i) Arrecadação			(i) modernização	(i) Incremento

MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS NOTA SETORIAL FISCAL – 30JUN2011						
TIPO DE RISCO*		RISCO			QUALIFICAÇÃO RISCO	
	serviços, investimentos e exercício das funções públicas de responsabilidade dos entes subnacionais.	tributária e dívida pública dos entes subnacionais (ii) Recursos financeiros disponíveis.	(i) Desequilíbrio das finanças públicas subnacionais. (ii) Insuficiência nos níveis de qualidade de vida dos cidadãos.	MÉDIO	tecnológica voltada ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias. (ii) otimização do potencial da base de dados do SPED. (iii) aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão da dívida.	da arrecadação tributária (II) Metas do PAF satisfatórias

* Riscos segundo Políticas OP-703, OP-704, OP-710, OP-765 e GN-2531-10.