

Diretrizes e  
Recomendações  
Técnicas para o  
**Aperfeiçoamento  
da Gestão Fiscal  
dos Estados Brasileiros**



**CONFAZ**  
Conselho Nacional de Política Fazendária

Ministério da  
Fazenda

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Diretrizes e  
Recomendações  
Técnicas para o  
**Aperfeiçoamento  
da Gestão Fiscal  
dos Estados Brasileiros**

# Ficha Técnica

## **Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF)**

*Secretário Executivo:* Paulo Rogério Caffarelli

*Secretário Executivo Adjunto:* Dyogo Henrique de Oliveira

*Subsecretária de Gestão da Secretaria Executiva:* Juliêta Alida Garcia Verleun

*Coordenador Geral de Programas e Projetos de Cooperação:* Luiz Alberto de Almeida Palmeira

## **Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – Secretários de Fazenda, Finanças e Tributação dos Estados Brasileiros e do DF:**

*Coordenador do CONFAZ e Secretário de Fazenda do Estado do Pará:* José Barroso Tostes Neto

*Acre:* Flora Valladares Coelho

*Alagoas:* Maurício Acioli Toledo

*Amapá:* Jucinete Carvalho de Alencar

*Amazonas:* Afonso Lobo Moraes

*Bahia:* Manoel Vítório da Silva Filho

*Ceará:* João Marcos Maia

*Distrito Federal:* Adonias dos Reis Santiago

*Espírito Santo:* Maurício César Duque

*Goiás:* José Taveira Rocha

*Maranhão:* Akio Valente Wakiyama

*Mato Grosso:* Marcel Souza de Cursi

*Mato Grosso do Sul:* Jáder Rieffe Julianelli Afonso

*Minas Gerais:* Leonardo Maurício Colombini Lima

*Paraíba:* Marialvo Laureano dos Santos Filho

*Paraná:* Luiz Eduardo da Veiga Sebastiani

*Pernambuco:* Décio José Padilha da Cruz

*Piauí:* Raimundo Neto Carvalho

*Rio de Janeiro:* Sérgio Ruy Barbosa Guerra Martins

*Rio Grande do Norte:* José Airton da Silva

*Rio Grande do Sul:* Odir Alberto Pinheiro Tonollier

*Rondônia:* Gilvan Ramos Almeida

*Roraima:* Luiz Gonzaga Campos de Sousa

*Santa Catarina:* Antonio Marcos Gavazzoni

*São Paulo:* Andrea Sandro Calabi

*Sergipe:* Jeferson Dantas Passos

*Tocantins:* Marcelo Olimpio Carneiro Tavares

*Secretaria Executiva do CONFAZ:* Manoel Pacheco e Manuel dos Anjos

## **Grupos Técnicos dos Estados e do Distrito Federal:**

*Presidente da Comissão de Gestão Fazendária (COGEF):* Thaneer Castro Nogueira

*Presidente do Conselho dos Contenciosos dos Estados (CCONT):* Antônia Torquato de Oliveira Mourão

*Presidente do Colégio Nacional das Procuradorias Fiscais (CNPf):* Elder dos Santos Verçosa

*Coordenador do Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (ENCAT):* Eudaldo Almeida de Jesus

*Secretária Executiva do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB):* Fatima Guerreiro

*Coordenadora do Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ):* Maria Juraci Alves Câmara

*Presidente do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN):* Celia Maria Silva Carvalho

*Coordenadora pelos Estados do Relatório de Avaliação do PROFISCO:* Soraya Naffah (Coordenadora do PROFISCO MG)

*Secretária da Fazenda Adjunta do CE e Relatora do Seminário de Consolidação:* Sandra Machado (Coordenadora do PROFISCO CE)

O Governo Brasileiro, SE/MF e CONFAZ agradece a relevante contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a elaboração do presente documento, por meio da sua Representação no Brasil e da Divisão Fiscal e Municipal (FMM). O valioso apoio técnico e metodológico aportado por seus especialistas e consultores foi decisivo para a consecução dos nossos objetivos. Registra, também, a importância das contribuições ocorridas com as palestras proferidas por Andrea Lemgruber, José Roberto Afonso, Caio Marini, Vicente Falconi e Raul Velloso.

Por fim, cabe um reconhecimento especial ao trabalho da consultora Luciana Pimentel, que tem apoiado o processo de modernização dos fiscos brasileiros há mais de 15 anos e que soube interpretar os anseios, desafios e a visão estratégica dos integrantes das administrações fazendárias estaduais, nos trabalhos desenvolvidos ao longo deste ano de 2014, na elaboração destas Diretrizes e Recomendações Técnicas.

# Sumário

Ficha Técnica . . . . .	2
Resumo Executivo . . . . .	5
Introdução . . . . .	7
I. Antecedentes e Contexto. . . . .	9
A. Os Requisitos do Marco Legal Brasileiro. . . . .	9
B. Os Avanços da Gestão Fiscal Subnacional . . . . .	11
(i) Primeiro ciclo de modernização da gestão fiscal: 1996 – 2006 . . . . .	11
(ii) Segundo ciclo de modernização da gestão fiscal: 2009 – 2014 . . . . .	13
C. As Tendências Nacionais e Internacionais . . . . .	15
II. Problemas e Alternativas de solução. . . . .	21
A. Gestão Fazendária . . . . .	21
B. Administração Tributária e Contencioso Fiscal Administrativo e Judicial . . . . .	24
C. Administração Financeira, Contábil, Dívida Pública, Passivos Contingentes e Qualidade do Gasto Público . . . . .	32
III. Principais Resultados Esperados . . . . .	39
IV. Diretrizes e Recomendações Técnicas. . . . .	41
Anexo 1 – Detalhamento do Marco Legal de Referência . . . . .	49

# Resumo Executivo

O financiamento das políticas públicas é um grande desafio para a gestão fiscal dos estados brasileiros. Muitos com dívidas elevadas, aliadas a um passivo previdenciário crescente, os estados tem pouco espaço fiscal para os investimentos em infraestrutura. A majoração da carga tributária brasileira nos últimos anos tem beneficiado mais a União e os municípios, atingindo os estados em menor proporção. Este cenário reforça a estratégia de aumento da eficiência das administrações tributárias e financeiras dos estados brasileiros.

A implantação de documentos fiscais eletrônicos, o desenvolvimento de sistemas corporativos de administração financeira, a formação de redes colaborativas entre os estados são avanços que resultaram dos programas de modernização PNAFE e PROFISCO<sup>1</sup> (ambos em parceria com o BID<sup>2</sup>) e demonstram o acerto da estratégia. O CONFAZ, em cooperação com a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e apoio do BID, apresenta um diagnóstico, diretrizes e recomendações para o aperfeiçoamento da gestão fiscal estadual, um esforço que deve ser contínuo. As recomendações estão agrupadas nos blocos de Gestão Fazendária; Administração Tributária e do Contencioso Fiscal Administrativo e Judicial; Administração Financeira, Contábil, Dívida Pública, Passivos Contingentes e Qualidade do Gasto Público.

A gestão das finanças com o enfoque na sustentabilidade fiscal, um olhar sobre a eficiência do gasto, o uso intensivo de inteligência fiscal, a melhoria no atendimento ao cidadão e a simplificação das normas tributárias são características essenciais às diretrizes ora propostas. Os programas anteriores evidenciaram avanços maiores na área de administração tributária, restando ainda significativas lacunas na administração financeira e qualidade do gasto público. A implantação das novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, que migram a contabilidade pública para a dimensão patrimonial em substituição a orçamentária, será uma revolução na administração pública, ensejando investimentos de vulto nos sistemas contábeis, financeiros e patrimoniais.

Tendências internacionais aliadas a identificação dos problemas atuais foram norteadoras das recomendações apresentadas. No que tange a Gestão Fazendária como um todo são diretrizes a gestão para resultados, a formação de redes, a transparência fiscal, a gestão do conhecimento, a

---

1. O PROFISCO contempla projetos em todas as Unidades da Federação.

2. Banco Interamericano de Desenvolvimento

gestão de pessoas, o uso de tecnologia de informação e comunicação e a melhoria no atendimento ao cidadão. Diretrizes transversais de gestão da diversidade, em especial, políticas de gêneros e de sustentabilidade ambiental devem perpassar as iniciativas.

As administrações tributárias, institucionalizadas, devem ter seu desempenho gerenciado por indicadores, fazer benchmarking e exibir maior transparência. O uso de gestão para resultados encontra-se ainda em estágio inicial na maioria dos estados. Avanços na tecnologia de informação e comunicação permitem um salto na automação de processos, na prestação de serviços e no uso de ferramentas de inteligência, incorporando metodologia de análise de riscos e comportamento do contribuinte. O atendimento ao cidadão cada vez mais facilitado engloba aspectos de automação, paper less e simplificação normativa – o que ainda é um grande desafio para o Brasil. O relatório do Doing Business de 2014 (Paying tax) aponta que as empresas gastam em média 2.600 horas anuais para o cumprimento das obrigações tributárias no País, ao passo que a média da América Latina e do Caribe é de 365,8 horas. Espera-se que o esforço de modernização contribua para o incremento da arrecadação e da recuperação de créditos da dívida ativa, assim como para o aumento da satisfação do contribuinte.

As Administrações Financeiras tem grande disparidade entre si em nível de organização, infraestrutura tecnológica, carreiras de pessoal profissionalizado e capital intelectual, a maioria com uma capacidade institucional insuficiente para lidar com os desafios e oportunidades que se apresentam. Sob o risco de corrosão das finanças, os Tesouros devem introduzir critérios de sustentabilidade fiscal na tomada de decisões, o que requer alavancar a gestão de riscos fiscais, notadamente os passivos contingentes, monitoramento de riscos previdenciários, e aqueles que podem advir de contratos de longo prazo e gestão imprudente de ativos. A implantação das novas normas de contabilidade e de sistemas integrados de administração financeira ensejará significativo investimento. O monitoramento dos custos dos serviços públicos pode evidenciar oportunidades. A implantação de ferramentas voltadas à qualidade do gasto, notadamente aquelas referentes a compras e contratos continuados, tem grande potencial de gerar economias.

Espera-se que o esforço de modernização contribua para o cumprimento das normas fiscais brasileiras, a redução de desperdício dos gastos, o aumento da capacidade de financiamento das políticas públicas e da realização de investimentos.

# Introdução

O aumento da eficiência da administração tributária e financeira com o fim de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços e para a criação de espaço fiscal para os investimentos públicos vem sendo priorizada pelos gestores fazendários nos últimos vinte anos.

Com o objetivo de dar continuidade ao processo de modernização da gestão fiscal os gestores e técnicos fazendários identificaram os principais avanços já alcançados e os desafios a serem enfrentados pelos Estados, assim como, formularam um conjunto de soluções, resultados e recomendações técnicas, considerando as novas tendências nacionais e internacionais, que deveriam nortear suas ações nos próximos anos.

Esses estudos, agora consolidados no presente documento, foram desenvolvidos por meio da aplicação de uma metodologia reflexiva e amplamente participativa, considerando quatro eixos temáticos da gestão fiscal: (1) Gestão fazendária; (2) Gestão da dívida pública e dos passivos contingentes; (3) Administração financeira, contábil e dos gastos públicos; e (4) Administração tributária e do contencioso fiscal.

O processo foi conduzido pelo Coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em cooperação com a Subsecretaria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SEGES/SE/MF), com o apoio direto e permanente dos seguintes grupos técnicos<sup>3</sup>: Comissão de Gestão Fazendária (COGEF); Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN); Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (ENCAT); Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ); Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB); Conselho dos Contenciosos dos Estados (CCONT); e Colégio Nacional das Procuradorias Fiscais (CNPFF).<sup>4</sup>

Assim, este documento foi construído e validado no período de maio a novembro de 2014, em três etapas: (1) **Reuniões preparatórias**. Nessas reuniões os grupos técnicos levantaram dados sobre os projetos de modernização em andamento em seus respectivos Estados considerando os problemas, resultados e indicadores, mapearam o marco normativo vigente em cada área temática e apresentaram propostas de ação para a continuidade do processo de modernização;

---

3. Especialistas e consultores da área fiscal do BID deram apoio técnico em todas as fases desse trabalho

4. Os Relatórios dos Workshops Temáticos e do Seminário de Consolidação são anexos deste documento

(2) **Workshops temáticos.** Nesses workshops os grupos técnicos submeteram à apreciação de plenárias integradas por técnicos estaduais os resultados das reuniões preparatórias. Este trabalho foi enriquecido, de um lado, com a apresentação, por palestrantes convidados, das tendências e melhores práticas nacionais e internacionais sobre o tema específico e, de outro lado, pela análise do contexto fiscal e da visão estratégica da gestão fiscal, por secretários de fazenda de diversos Estados; (3) **Seminário de consolidação.** Nesse seminário o Coordenador Nacional do CONFAZ apresentou a consolidação dos trabalhos realizados e apresentou propostas para a ampliação do processo de modernização da gestão fiscal. Ainda, os avanços no processo de modernização e os novos cenários, tendências e desafios da gestão fiscal subnacional brasileira foram mais profundamente analisados sob a perspectiva de especialistas fiscais nacionais e internacionais, por meio de mesas de discussão moderadas por Secretários Estaduais de Fazenda, representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, da Receita Federal do Brasil e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

# I. Antecedentes e Contexto

## A. Os Requisitos do Marco Legal Brasileiro

O Brasil dispõe de um marco legal e institucional sólido e transparente, que possibilita uma adequada gestão dos processos administrativos, tributários, financeiros, de controle interno, de planejamento e orçamento e de aquisições, cumprindo com os princípios de transparência, economia e eficiência. A Constituição Federal (CF) estabelece os princípios e normas gerais que regem a administração pública nos três níveis de governo, em especial quanto ao Sistema Tributário Nacional, inclusive na parte relacionada com a Repartição das Receitas Tributárias; às Finanças Públicas, alcançando o Orçamento público (Plano Plurianual de Ação – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária (Controle interno e Controle externo); e **às Compras públicas, no que se refere às licitações e contratos.**

Ressalta a CF que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>5</sup>. Por outro lado, nos termos da CF as entidades federativas são autônomas entre si, inclusive no que se refere aos aspectos administrativos e financeiros. Assim, no nível subnacional, esses temas também são regulados nas constituições, leis e decretos estaduais, de modo complementar àquele que rege as instituições públicas do governo federal.

A CF também dispõe sobre os princípios gerais relativos a tributação, orçamento e controle destacando os direitos e limitações do poder de tributar da União, Estados DF e Municípios, a repartição de receitas ente os entes da federação definindo o Sistema Tributário Nacional, as normas gerais sobre Finanças Públicas, com destaque para o orçamento e planejamento governamental e da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Ademais da CF, dois marcos legais constituem a base da gestão tributária e financeira no Brasil: (1) **Código Tributário Nacional**. A **Lei Federal nº 5.172 de 1966**, que regulamenta as principais fontes de financiamento do gasto público em nível nacional, onde cada esfera de governo tem seu próprio campo de tributação e os principais impostos estão distribuídos entre os diferentes níveis de governo. *Importante destacar que as regras dos impostos estaduais, em especial, do*

---

5. Caput do art. 37, da CF, introduzido pela EC nº 19/98

*Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), estão definidas no âmbito de cada unidade da federação; e (2) **Finanças públicas**. A **Lei Federal nº 4.320 de 1964** que estabelece as normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e ainda, as normas gerais (procedimentos) e normas específicas (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.*

No âmbito federal, o **Decreto nº 70.235 de 1972** disciplina o processo administrativo tributário contencioso e de consulta. Este diploma legal, embora formalmente seja um decreto, foi recepcionado pela nossa Constituição com *status* de lei ordinária, por tratar de matéria reservada a esta espécie normativa. Subsidiariamente, recorre-se à **Lei Federal nº 9.784 de 1999**, que veicula preceitos gerais que padronizam o regramento básico do processo administrativo federal, ao conferir uniformidade ao sistema processual, no tocante ao relacionamento entre a Administração e os particulares. Recentemente, o **Decreto nº 7.574 de 2011**, consolidou toda legislação do processo administrativo tributário federal, de natureza contenciosa, bem como matérias de fiscalização, autuação, consulta, representação fiscal para fins penais, compensação e restituição de tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB). *O contencioso administrativo é regido por normas específicas, no âmbito de cada unidade da federação.*

Por outro lado, outros dois marcos normativos foram fundamentais nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio dos quais os governos subnacionais, dando sequência a um programa de ajuste fiscal deflagrado em meados da década de 90 adotaram postura consistente com a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também com a estabilidade macroeconômica: (1) **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF)**. A **Lei Federal nº 9.496 de 1997** define 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. Em contrapartida, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e 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; (2) **Responsabilidade Fiscal**. Na sequência do programa de ajuste fiscal foi editada a **Lei Complementar nº 101 de 2000** (*Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*) que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal<sup>6</sup>, inclusive quanto ao *Planejamento* (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Execução Orçamentária e Cumprimento de Metas); à *Receita Pública* (Previsão da Arrecadação e Renúncia

---

6. Capítulo II do Título VI da Constituição (*Da Tributação e do Orçamento*).

de Receita); à *Despesa Pública* – (Geração, Obrigatória de Caráter Continuado, Pessoal – limites e controles, Seguridade Social); às *Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos Públicos* para o Setor Privado; à *Dívida e Endividamento* (Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito, Recondução da Dívida aos Limites, Operações de Crédito e Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária); às *Garantias e Contragarantias e Restos a Pagar*; à *Gestão Patrimonial* (Disponibilidades de Caixa, Preservação do Patrimônio Público, Empresas Controladas pelo Setor Público); à *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). A Administração Pública passou a emitir relatórios bimestrais e quadrimestrais em atendimento as metas e aos dispositivos da LRF, contribuindo para a melhoria do grau de transparência fiscal.

Ainda, tem sido a base do processo de modernização, a integração dos fiscos, formalizada pela **Emenda Constitucional nº 42 de 2003**<sup>7</sup> quando determinou que 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, tenham *recursos prioritários* para a realização de suas atividades e que atuem de forma integrada, inclusive com compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma de lei ou convênio. 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.

Ainda nesse contexto, merece destaque um conjunto de atos legais que nortearam e impulsionaram a ação e a modernização da gestão fiscal nas últimas décadas, sob os enfoques da *Administração Tributária e Financeira*. Da mesma forma, devem ser analisados diversos atos normativos que já foram publicados, nos últimos cinco anos, ou que se encontram em processo de tramitação e deverão ampliar a demanda por novas ações de modernização da gestão fiscal. *O Anexo 1 apresenta uma síntese de cada um desses atos legais ou normativos.*

## B. Os Avanços da Gestão Fiscal Subnacional

### (i) Primeiro ciclo de modernização da gestão fiscal: 1996-2006

Nos últimos vinte anos os Estados brasileiros produziram significativos avanços na definição de políticas e prioridades a serem observadas pela gestão fiscal. Esses avanços podem ser analisados em dois ciclos distintos. Um primeiro ciclo de modernização no período de 1996 a 2006, suportado principalmente pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE)<sup>8</sup>.

---

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

8. Programa global financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo mutuário foi a União, com realização de subempréstimos para os governos estaduais.

Para a coordenação das ações do Programa, foi instalada uma Coordenação Nacional, na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (Unidade de Coordenação do Programa – UCP) e Unidades de Coordenação Estadual (UCE), nas administrações fazendárias dos Estados e do Distrito Federal. O CONFAZ, como órgão colegiado representativo de todos os Estados, foi o fórum de debate dos temas fiscais mais importantes enfrentados pelos governos subnacionais durante a execução do Programa.

O PNAFE teve por objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Além de envolver todas as unidades da federação, implementou 27 projetos tributários e 26 projetos financeiros e, adicionalmente, para cumprimento efetivo de seu objetivo, viabilizou convênios entre as Secretarias Estaduais de Fazenda e outras instituições estaduais essenciais ao processo de modernização fiscal: Secretarias de Planejamento ou Administração, para controle sistêmico do orçamento e gestão de recursos humanos<sup>9</sup>; Procuradorias estaduais<sup>10</sup> e Ministério Público<sup>11</sup>, para administração do contencioso judicial; Controladorias ou Auditoria Geral<sup>12</sup> e Tribunais de Contas estaduais<sup>13</sup>, para fortalecimento da gestão do controle interno e externo e Departamentos de Trânsito, para administração do IPVA<sup>14</sup>.

Com uma ação pioneira, o Programa viabilizou a interligação e troca de informações entre as 27 unidades da federação, sendo 26 estados e o DF, sobre a base e os contribuintes do ICMS, por meio do Sistema de Integração Nacional (SINTEGRA), propiciando maior agilidade e confiabilidade ao tratamento dessas informações, conforme Convênio nº 57 de 1995.

Ademais, a implementação das ações do PNAFE viabilizou a estruturação de uma rede fazendária que disseminou o conhecimento e, objetivamente, implantou, entre outros produtos: (1) sistemas de administração financeira em 18 unidades da federação<sup>15</sup>; e (2) Controle eletrônico das declarações do ICMS em 21 unidades da federação. Ainda proporcionou o desenvolvimento de soluções relacionadas com: (1) gestão de TI e infraestrutura de tecnologia; (2) gestão de pessoas e programas permanentes de capacitação; (3) programas de educação fiscal; (4) atendimento ao contribuinte; e (5) criação e fortalecimento de escolas fazendárias.

É importante destacar que a contribuição do PNAFE para a constituição de uma Rede Fazendária, foi consubstanciada nas reuniões sistemáticas das Unidades de Coordenação Estadual (UCEs). Ainda nesse período, foram criados alguns dos distintos grupos que integram o CONFAZ e que foram responsáveis pela elaboração deste documento, conforme detalhado no capítulo introdutório.

---

9. AL, MA, MT, MS, PB, PR, PE

10. AL, AP, GO, MA, MT, PB, PR, PE

11. MT, PE

12. MT, PB

13. MA, MT, PB, PE, RR

14. AL, TO

15. Dados de 2002: AC, AL, AP, CE, ES, MG, MT, MS, PB, PA, PR, PE, PI, RJ, RS, RR, SP e TO.

É importante destacar que os relatórios anuais de avaliação do PAF emitidos pela STN, incorporaram ao longo desse período referências expressas ao andamento dos projetos no âmbito do PNAFE, como o principal indicador do esforço de “*reforma e modernização do estado*” desenvolvido pelas 27 unidades da federação.

## **(ii) Segundo ciclo de modernização da gestão fiscal: 2009-2014**

Um segundo ciclo de modernização da gestão fiscal foi iniciado em 2009 com a aprovação do Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), por meio de uma Linha de Crédito <sup>16</sup>que tem como objetivo contribuir para a integração dos fiscos e modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários. Por se tratar de uma Linha de Crédito, este Programa está sendo desenvolvido com apoio dos Grupos Técnicos vinculados ao CONFAZ, que participaram ativamente da construção deste documento.

Uma avaliação intermediária dos avanços alcançados pelo PROFISCO até julho de 2014<sup>17</sup> revelou que dos vinte produtos emblemáticos priorizados para implementação pelas unidades da federação, a maior quantidade (40%) está relacionada ao objetivo de **aumento da arrecadação**, com destaque para: (1) 10 unidades da federação já implementaram e 14 estão desenvolvendo soluções para utilização das bases de dados do SPED (NF-e, EFD e ECD), incluindo hardware, software para auditoria, estatística e segurança de dados; (2) 3 unidades da federação já implementaram e 18 estão implantando um novo modelo de gestão de fiscalização de trânsito de mercadorias.

Observa-se que para o **controle do gasto** existe uma menor concentração de produtos priorizados e também um número menor de produtos já concluídos e implantados, cabendo ressaltar: (1) 14 unidades da federação estão implantando um novo modelo contabilidade pública (Plano de Contas Nacional) e o sistema integrado de planejamento e finanças; (2) 5 unidades da federação já implantaram e 4 estão implantando a nova contabilidade pública. Ainda, 3 unidades da federação já implantaram e 9 estão implantando um sistema integrado de planejamento e finanças.

Para análise de produtos que impactam a **oferta de serviços ao contribuinte**, considerou-se que todos os produtos vinculados a melhoria da gestão fazendária contribuem para o aprimoramento da qualidade da oferta de serviços e a satisfação dos contribuintes e cidadãos. Nesse contexto, os produtos de maior relevância são: (i) 4 unidades da federação já implantaram e 20 estão implantado um programa de capacitação, gerenciamento de talentos e desenvolvimento de pessoal continuado; (ii) 2 unidades da federação já implantaram e 19 estão implantado um novo modelo de atendimento ao contribuinte; e (iii) 8 unidades da federação já implantaram e 19 estão implantado um plano diretor de gestão de tecnologia da informação e comunicação. Vale destacar ainda que o modelo de gestão do conhecimento, apesar de ter sido considerado um dos produtos inovadores, somente foi previsto em 12 projetos tendo sido implantado apenas por 1 unidade da federação.

---

16. Linha de Crédito do BID (BR-X1005), cujos mutuários são os Estados, o Distrito Federal e o Ministério da Fazenda.

17. Os dados do Relatório de Avaliação Intermediária II dos projetos do PROFISCO estão atualizados até 31 de julho de 2014.

A contribuição para a **integração dos fiscos** pode ser verificada por meio das seguintes ações:

- a. Soluções técnicas compartilhadas.** O principal exemplo de compartilhamento de solução relatado pelos especialistas e pelo executor está relacionado com o sistema financeiro, desenvolvido no estado de PE com suporte de técnicos da Agencia de Tecnologia do Estado (ATI). *O Sistema E-Fisco foi cedido pelo Estado de PE ao Estado de SE, por protocolo CONFAZ/ICMS.*

O relato apresentado pelo estado de Sergipe destaca a economia aos cofres públicos, em especial em relação a tempo, em face da magnitude de projeto que poderia levar até cinco anos para ser desenvolvido e implantado; avanço no modelo de gestão das finanças públicas, traduzido pela integração dos sistemas; e a disponibilidade dos dados e informações para atendimento, com maior presteza, aos requisitos da legislação estadual e federal.

- b. Troca de informações no portal e em reuniões presenciais da COGEF.** Estão disponibilizados para consulta no Portal da Rede COGEF 92 documentos produzidos pelos Estados, consolidados por áreas de atuação do PROFISCO. Esse quantitativo representa um acréscimo de 60% em relação ao levantamento realizado em 2013.<sup>18</sup> Essa troca de informações, virtual e presencial, possibilitou tanto a identificação de oportunidades de compartilhamento das soluções técnicas acima descritas quanto a realização de visitas técnicas entre os estados para análise “in loco” de soluções já implantadas. Esse compartilhamento enfatiza a disponibilização de documentos de aquisições e contratações (88% dos documentos disponibilizados são termos de referências, especificações técnicas, editais e afins).

A economia de tempo e de recursos propiciada pelo intercâmbio de informações e de documentos no âmbito da Rede COGEF pode ser exemplificada pelas experiências a seguir: (a) *Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN)* desenvolvido no estado do MT com apoio de empresa privada, que possibilitou a integração das áreas de planejamento e orçamento com as áreas de administração financeira e contabilidade, dentro das novas regras de convergência contábil foi adquirido e customizado pelo Estado da BA; (b) *Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil*, desenvolvido no Estado do ES, foi utilizado como referência para construção da especificação técnica que está viabilizado a aquisição de sistema para o Estado do RJ. As visitas técnicas realizadas ao ES foram fundamentais para analisar os acertos, os erros e o que poderia ser alterado em uma nova contratação.

- c. Cooperação e fortalecimento das Redes de Governança**<sup>19</sup>. Com o apoio da cooperação técnica do Banco (CT PRODEV-SE-MF), a COGEF contribuiu para a integração dos distintos colegiados vinculados ao CONFAZ, por meio do desenvolvimento de estudos em áreas de interesse específico do GEFIN (Processo de convergência às Normas Internacionais de

18. Relatório de Avaliação Intermediária I do PROFISCO (versão ajustada e finalizada em 12 de março de 2014)

19. Os relatórios técnicos destas soluções integram a documentação da CT BR-T1145 do BID apoiada pelo Projeto PRODEV-COGEF.

Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e Índice de Transparência e Cidadania Fiscal – ITCF); do GDFAZ (Mapa de competências técnicas, gerenciais e comportamentais das Secretarias Estaduais de Fazenda); do ENCAT (Processo de criação de um ambiente tecnológico de natureza computacional – SEFAZ Nacional); e do FFEB (Procedimentos Contábeis Relativos aos Impostos Estaduais em Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público<sup>20</sup>).

O Relatório dessa avaliação conclui que como os projetos estão em diferentes estágios de execução, o processo de avaliação será realizado em diversas fases e somente será concluído após o término do último projeto, quando será possível identificar os reais impactos deste Programa. No entanto, apesar de relativamente jovem e ainda em execução, os projetos do PROFISCO apresentam resultados parciais extremamente positivos, com alta probabilidade de alcançar plenamente os objetivos do programa e os resultados esperados.

## C. As Tendências Nacionais e Internacionais

Este capítulo descreve algumas iniciativas inovadoras que nortearam as últimas mudanças e destaca as novas tendências nacionais e internacionais para a modernização da gestão fiscal.

- **Gestão para resultados.** Diante das limitações apresentadas pelo modelo de gestão burocrático do Estado, países como o Reino Unido, a Austrália, Estados Unidos, Canadá, França e Chile implantaram modelos de gestão para resultados na administração pública.<sup>21</sup> A Coreia do Sul implementou um sistema de gestão e de orçamento por resultados na área fiscal que tem sido modelo para outros países<sup>22</sup>. Alguns fatores, entre eles a edição da LRF e novos instrumentos de gestão, migrados de outros países e do setor privado, motivaram empresas e órgãos do setor público no Brasil a adotarem uma nova gestão dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.
- **Formação de redes.** A Governança em redes tem trazido novas questões sobre democracia e equidade, permitindo que novos atores participem do processo de formulação de políticas públicas. Existe a necessidade de uma abordagem mais global da administração pública que permita um compartilhamento das melhores práticas e inovações no setor público, uma vez que as grandes questões são frequentemente transversais e requerem soluções conjuntas. O compartilhamento de soluções no tema da gestão fazendária, através da rede COGEF foi uma experiência bem sucedida no PROFISCO<sup>23</sup> assim como a cooperação entre os vários grupos técnicos do CONFAZ e o Ministério da Fazenda.

---

20. Programa de Estudos Esaf-FFEB 2011, Esaf 2012

21. Martins, Humberto Falcão e Marini, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix editora. 2010.

22. Korean experience of financial management information system: construction, operation and results. Ministry of Strategy and Finance. Republic of Korea. 2013.

23. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Avaliação Intermediária do PROFISCO. 2014

- **Transparência fiscal.** Nos últimos 15 anos, tem havido um grande esforço mundial para promoção da transparência fiscal com o objetivo melhorar a equidade, a eficiência e a efetividade na gestão dos recursos públicos. Diversos incentivos foram implementados para que os governos publiquem mais informação e para que os governos aumentem seu engajamento direto com os cidadãos contribuintes<sup>24</sup>. O Brasil, atualmente, integra a lista dos países que possuem uma lei de acesso à informação apta a trazer novos estímulos a transparência das informações. Dentre os países da América Latina e Caribe, o México é o País com o maior envolvimento e desenvolvimento na área de acesso à informação<sup>25</sup>. Seguindo essa tendência internacional, encontra em processo de implementação no âmbito nacional<sup>26</sup> um piloto Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF).
- **Gestão do conhecimento.** Este tema buscou referência na experiência da federação alemã que descentralizou amplamente toda a sua administração fiscal para os níveis estaduais, mas manteve a Academia Nacional de Finanças como órgão centralizador e coordenador do tema da gestão de conhecimento e da capacitação no país, com atribuições estratégicas. O tema da gestão do conhecimento, por meio dos seus três pilares (informação, competências e inovação), é essencial para a harmonização e cooperação entre os fiscos, que devem criar e viabilizar uma agenda positiva para a construção das bases para o novo federalismo, o que demanda efetiva articulação das instituições fazendárias, mediante implantação de uma agenda federativa que contemple matérias de natureza tributária, financeira e orçamentária.
- **Gestão de pessoas.** Nos últimos anos tem-se assistido a uma tendência das administrações fazendárias a reduzir o tamanho de sua força de trabalho. Essa redução deve-se em parte às consequências da crise financeira global. Ao mesmo tempo, as administrações fazendárias enfrentam um ambiente com mudança das condições de risco, aumento de volume e complexidade e de expectativas. Esses fatores elevam a necessidade de estratégias de recursos humanos para apoiar as administrações fazendárias em alcançar seus desafios atuais e futuros. A maior parte dos países da OCDE tem realizado mapeamento de competências e planos de desenvolvimento de competências<sup>27</sup>.
- **Gestão da diversidade.** Desde a década de 60 países como Estados Unidos e Canadá se preocupam com as minorias e a diversidade cultural e em função de movimentos políticos, promulgaram leis que buscavam oferecer oportunidades iguais de educação e emprego para todos os grupos sociais. No Brasil, um país miscigenado a diversidade desponta como uma oportunidade e a diversidade na força de trabalho deveria ser entendida como uma questão estratégica porque representa uma resposta do mercado de trabalho, da busca por talentos

---

24. Code of Good Practices on Fiscal Transparency IMF, 2007. Open Budget Survey and Open Budget Index International Budget Partnership <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibpinitiatives/open-budgetinitiative/>. International Public Sector Accounting Standards International Public Sector Accounting Standards Board <http://www.ifac.org/publicsector>. High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability 2012 (GIFT) [www.fiscaltransparency.net](http://www.fiscaltransparency.net). Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

25. <http://www.ifai.org.mx/>

26. Apoio da cooperação técnica BID/PRODEV/COGEF/SEMF BR-T1145

27. TAX Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. OECD. Paris. 2013

e de uma competitividade cada vez mais acirrada<sup>28</sup>. No caso da questão de gênero deveriam ser investigadas as questões relacionadas com a proporção de mulheres consultadas em cada etapa dos projetos; consultadas para definir a prioridade dos investimentos; participantes do processo decisório; e capacitadas nas áreas técnica e gerencial. Em relação ao universo de contribuintes deveria ser objeto de pesquisa temas tais como os percentuais de mulheres titulares de empresas ou titulares de empresas beneficiadas por incentivos fiscais e, ainda, se essas empresas empregam mulheres.

- **Gestão de tecnologia de informação e comunicação.** Existe uma tendência de expansão cada vez mais rápida das tecnologias de informação e comunicação assim como de sua utilização no setor público. A Coreia do sul, a Austrália e Singapura são os países líderes em termos de governo eletrônico.<sup>29</sup>
- **Atendimento ao cidadão.** Recente estudo conduzido pela OCDE revelou que algumas administrações fazendárias tem começado a utilizar redes sociais (*Twitter, Youtube e Facebook*) nas suas operações cotidianas, além de serviços para dispositivos móveis (*tablets e celulares*) e *call centers*.<sup>30</sup>
- **Sustentabilidade ambiental.** As instituições governamentais tem buscado mudar hábitos e atitudes internas, promovendo uma nova cultura institucional de combate ao desperdício. Uma das medidas que vem sendo implementadas é a revisão e adoção de novos procedimentos para as compras públicas que levem em consideração critérios sustentáveis de consumo que podem incluir, por exemplo: a obrigatoriedade de se respeitar a sustentabilidade ambiental como um princípio geral da compra a ser realizada; a inclusão da necessidade de proteção ambiental como um critério para a seleção dos produtos e serviços; e a conformidade às leis ambientais como condição prévia para participação nos processos licitatórios. Outras pequenas ações empreendidas pelos órgãos **públicos dizem respeito o uso eficiente da água e da energia, a coleta seletiva de lixo.** Dentre os resultados esperados com a implantação de novas tecnologias na área fiscal, quer pelas empresas quer pela gestão pública, como no caso dos documentos fiscais eletrônicos, deve ser considerada a contribuição para o meio ambiente com eliminação do uso e desperdício de papel, devendo ser agregada a redução do custo estimado de guarda, armazenamento e recuperação dos papéis não utilizados, bem como os custos de logística associados.
- **Organização e gestão da administração tributária.** Institucionalização na administração tributária, autonomia para recursos humanos e recursos financeiros, estrutura funcional (cadastro, fiscalização, etc – com segmentação), órgãos centrais (planejamento) e agências locais (execução); Gerência estratégica baseada em desempenho, medição de indicadores e

28. Izabel Cristina Guimarães Serra Sêca, no VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão (2011)

29. United Nations e-government survey 2014. <http://www.unpan.org/e-government>.

30. Social Media Technologies in Tax Administrations. Forum on Tax Administration. Centre for Tax Policy and Administration. OECD, Paris. 2011. Survey on trends and developments on the use of electronic services for taxpayer service delivery. Forum on Tax Administration. Centre for Tax Policy and Administration. OECD, Paris. 2010.

“benchmarking”, transparência/credibilidade. Em geral as organizações têm planos impressos com missão, valores. Efetivamente ninguém gerencia indicadores para melhoria da gestão.

- **Maximização do cumprimento tributário.** As administrações tributárias eficazes e eficientes buscam maximizar o cumprimento tributário — aproximando a arrecadação efetiva da potencial — ao menor custo possível para o país. Trata-se de objetivo ambicioso que muda o foco de ação relativamente aos métodos tradicionais de trabalho de uma administração tributária em duas dimensões: (1) o desempenho institucional não é apenas medido em comparação com o *baseline* (a partir de medidas incrementais sobre o que já se arrecada), mas sim em função da minimização da brecha tributária, dando a real dimensão do que falta capturar da verdadeira base tributária e; (2) o que se transfere do setor privado ao setor público a título de impostos tem um preço administrativo e de cumprimento que passa a ser considerado na atuação das administrações tributárias, o que geralmente é ignorado.
- **Mensuração da brecha tributária.** A mensuração da brecha tributária é um moderno instrumento para compreender o tamanho e a composição do incumprimento tributário. Há dois valores cruciais para a boa administração do sistema tributário: a brecha de cumprimento administrativo (o que não se arrecada devido à falta de cumprimento da lei) e a brecha de política tributária (o que não se arrecada devido a concessões legais de benefícios; isto é, a medida dos gastos tributários). Portanto, a estratégia de redução da brecha deve combinar uma visão integrada da determinação dos instrumentos adequados de administração e política tributárias para atingir o pleno potencial tributário. Note que essas duas vertentes não são desconexas, pois um sistema tributário complexo e com alto percentual de gastos tributários gera maior dificuldade administrativa (portanto, maiores custos aliados ao maior risco de evasão e incumprimento).
- **Gestão do risco na administração tributária.** Administrações tributárias modernas possuem uma estratégia corporativa – baseada em gerência de risco – para reduzir a falta de cumprimento. Gerência de risco implica agrupar contribuintes usando técnicas de segmentação, o que permitirá selecionar a ferramenta correta para corrigir a falta de cumprimento de acordo com o comportamento do contribuinte, utilizando-se de todo o espectro de instrumentos – desde serviços (informação, facilitação, concepção de formulários simplificados, automação, *call centers* especializados, etc.) até auditorias especializadas (setor mineral e financeiro, *transfer pricing*, lavagem de dinheiro), inteligência e representações penais. Distintas ferramentas estão associadas a custos distintos e o modelo permite que a administração tributária utilize ferramentas mais caras e sofisticadas sobre os casos mais sérios e valiosos de evasão e fraude fiscais.
- **Passivos contingentes e gestão de riscos fiscais.** Nos últimos anos os governos vêm enfrentando um aumento de incertezas e riscos que impactam em suas dívidas. Países como Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Suécia, Holanda, Hungria, República Tcheca, África do Sul e Colômbia vem promovendo avanços no gerenciamento de dívidas potenciais, a fim de minimizar o impacto financeiro. A gestão de riscos fiscais nas finanças públicas é um

dos cinco princípios fundamentais eleitos pelo *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia (fonte de inspiração da LRF). No Brasil, a LRF criou um anexo obrigatório à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que apresenta os Riscos Fiscais, onde devem ser avaliados os passivos contingentes. Esta medida obrigou os entes federativos a se adequarem a uma gestão dos riscos fiscais.<sup>31</sup>

- **Gestão de custos públicos.** A LRF também determinou que a administração pública mantivesse um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A importância das informações sobre os custos governamentais não se resume à contribuição para o aumento da eficiência, da eficácia e da qualidade do gasto público, mas também pelo que representam para a gestão pública como um todo.
- **Convergência as Normas Internacionais Aplicáveis ao Setor Público (IPSAS).** Vários países já implementaram as IPSAS, o novo padrão contábil para as demonstrações financeiras públicas, entre eles: Austrália, Canadá, Colômbia, Estados Unidos, França, Reino Unido e Nova Zelândia. No Brasil o processo de convergência foi iniciado com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASPs) A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que dá aplicabilidade às NBCASPs e estabelece outras regras e procedimentos operacionais relacionados à contabilidade que deverão ser aplicadas para União, estados e municípios.
- **Relação público-privada.** Internacionalmente, o conceito de RPP é compatível com diversas modalidades. A classificação dessas modalidades depende, por exemplo, do nível de envolvimento do Poder Público, da propriedade dos bens envolvidos e dos riscos assumidos pelos setores público e privado. De uma forma geral, é possível diferenciar as Relações Público-Privadas por meio dos conceitos estrito e amplo. No conceito estrito de RPP, como adotado no Brasil e na Alemanha, por exemplo, a parceria se define como um contrato de concessão especial, que se distingue dos demais contratos de parceria entre os setores público e privado por envolver o pagamento de contraprestação e o benefício de garantias ao setor privado, além de ter por um rigoroso processo de seleção dos projetos a serem contemplados pelo regime de RPP<sup>32</sup>.
- **Qualidade do gasto<sup>33</sup>.** A qualidade do gasto está na agenda de vários países tendo em vista equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais crescentes e pela limitação de recursos. No Brasil, este tema tem ganhado relevância uma vez que a carga tributária do país já é elevada e o nível de retorno, na percepção da população, dos serviços prestados, é baixo. A tendência internacional é o monitoramento e a avaliação da efetividade das políticas públicas e a implantação de metodologia e ferramentas voltadas à eficiência e economicidade dos gastos.

31. São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco e Rondônia, Rio Grande do Norte, Goiás, Paraná, Santa Catarina e Bahia

32. Plano de Trabalho do BID para RPP – Junho de 2014

33. Em 2012, foi criado o núcleo Qualidade do Gasto no âmbito do Programa de Estudos Esaf-FFEB

## II. Problemas e Alternativas de Solução

A partir desse capítulo os textos serão ordenados considerando os três áreas de intervenção identificadas como prioritárias nos workshops temáticos e no seminário de consolidação: (1) Gestão fazendária; (2) Administração tributária e contencioso fiscal; (3) Administração financeira, contabilidade, dívida e gasto público.

Para cada uma dessas áreas foram identificados **problemas centrais** com descrição das respectivas *evidências* que enfatizam sua relevância para o aperfeiçoamento da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Por outro lado, com o objetivo de dar prosseguimento ao processo de modernização, observando os requisitos normativos e as tendências nacionais e internacionais, foram selecionadas *soluções* para eliminar ou mitigar os impactos desses problemas no desempenho das instituições fazendárias.

### A. Gestão Fazendária

#### Problema 1 (GF): Baixo grau de maturidade na utilização de ferramentas de gestão

Embora em muitos Estados a Secretaria de Fazenda seja o órgão pioneiro na implantação de projetos voltados para a modernização da gestão, e com potencial de influenciar na inovação do setor público, mais da metade das Secretarias possui baixo grau na implementação de instrumentos de governança, tais como, planejamento estratégico e sistemática de monitoramento e avaliação.<sup>34</sup> A integração do planejamento (PPA/LDO/LOA), requer integração com outras secretarias estaduais, para garantir a *interface* entre planejamento e orçamento<sup>35</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Planejamento estratégico; Gestão com foco em resultados; Gestão de programas e projetos; Avaliação de desempenho institucional;

---

34. Segundo a pesquisa WEB sobre maturidade de governança nas Secretarias Fazendárias, 35% das Secretarias não utilizam o Balanced Scorecard (BSC) e apenas 12% utilizam o planejamento estratégico nas suas ações de gestão estratégica.

35. Depoimento do Secretário de Fazenda de SP no workshop de gestão fazendária.

Estrutura de governança matricial com foco no planejamento estratégico; Escritório de projetos; Contrato de gestão; Modelo de maturidade da gestão; Programa de estágios e visitas técnicas entre servidores dos fiscos nacionais e internacionais; Sistema de videoconferência.

### Problema 2 (GF): Deficiências na transparência e no controle social

Embora o conjunto dos Estados tenham implantado seus portais de transparência, ainda existem falhas no que se refere ao relacionamento das administrações fazendárias com a sociedade conforme revelam os estudos realizados pela Associação Contas Abertas e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).<sup>36</sup>

Entre as *soluções propostas* destacam-se: adoção pelos Estados do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF); aperfeiçoamento dos Portais Fazendários de informações, ampliação de serviços *on line* (legislação, receitas, gastos e gestão financeira) e acesso a informação; Estratégia de diálogo e canais amigáveis de interlocução com a sociedade; reformulação dos Programas de Educação Fiscal para Educação para Cidadania.

### Problema 3 (GF): Limitada oferta de serviços virtuais ao cidadão

Ainda que a totalidade das administrações fazendárias tenha aumentado a disponibilidade de serviços nos seus respectivos portais, é necessário ampliar, aperfeiçoar, direcionar e ordenar os serviços virtuais<sup>37</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Domicílio tributário eletrônico (DT-e); Serviços com base móvel (ônibus, *tablet*, celular, *totens*); Aplicativos e versão móvel dos portais e sites; Programa de Educação Fiscal para Educação para Cidadania; Desburocratização e simplificação dos processos; Eliminação de serviços em papel (*paper less / workflow*); Modelo de atendimento ao contribuinte considerando o perfil do contribuinte, a complexidade da consulta e a segregação por critérios; e SEFAZ Nacional.

### Problema 4 (GF): Insuficiência na oferta e na utilização dos recursos corporativos da administração fazendária

Nos últimos anos e ao longo dos próximos 4 anos as administrações fiscais incorporaram e incorporarão relevantes projetos às suas operações derivados de seus programas de modernização<sup>38</sup>.

36. A média geral das notas do Índice de Transparência 2014 dos Estados realizado pelo Contas Abertas é 5,66. O critério com menor pontuação é de "Usabilidade", em que a média dos estados é de 4,98. Já a pontuação média de "Série Histórica e Frequência de Atualização" é a maior entre os critérios: 7,64. Os estados atingiram 5,98 pontos, em média, no item "Conteúdo". A pesquisa Estado Brasileiro e Transparência realizada pela FGV, em 2014, constatou que do total de pedidos feitos a órgãos públicos com base na Lei de Acesso à Informação, 69% foram respondidos.

37. 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)

38. Implantação do SPED, expansão da Nota Fiscal eletrônica (NF-e), Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor (NFC-e), projeto Brasil-ID, sistemas de gestão integrada de orçamento, finanças e contabilidade.

Todos esses demandam alta capacidade de armazenamento, de processamento de dados, de alto nível de disponibilidade, com necessidades crescentes de segurança da informação. A gestão de TI das Secretarias de Fazenda não estão preparadas para assumir esses desafios, sendo necessário substanciais investimentos em infraestrutura de tecnologia da informação, na gestão de processos, na capacitação de pessoas<sup>39</sup>e, ainda, na melhoria da gestão das compras públicas<sup>40</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Gestão e Logística de compras; Gestão de Contratos; Centros e/ou Escritórios de Custos; Sistemas de gestão nas áreas de Patrimônio, Transportes, Materiais e Serviços terceirizados; Revisão e/ou Redesenho de processos; Processo Administrativo Eletrônico; Plano Diretor de Tecnologia da Informação; Segurança da informação; Ferramentas de inteligência de dados – negócios (*GED, BPM / Workflow, Big Data*, Inteligência de Negócios – BI e Mineração de Dados – DW).

### Problema 5 (GF): Desigualdades no nível de maturidade da gestão de pessoas

As desigualdades de capacidade institucional entre as administrações fazendárias estão associadas à forma como a gestão de pessoas é estruturada e desenvolvida nas Secretarias de Fazenda.<sup>41</sup>

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Planejamento estratégico de RH (*Estrutura para gestão de RH*); Fortalecimento dos Centros de Formação e Escolas Fazendárias Estaduais (incluindo a implementação do núcleo do Instituto de Estudos Fiscais dos Estados – IEFEE); Fortalecimento do Programa de Estudos do FFEB; Plano de capacitação; Gestão por competências (Mapeamento de competências e Plano de desenvolvimento das competências); Plano de Cargos e carreiras; Dimensionamento da força de trabalho; Avaliação de desempenho considerando o mérito; Sistema integrado de RH e de folha de Pagamento; Programa de qualidade de vida; Gestão da diversidade; Gestão de clima organizacional; Gestão de mudanças; Base integrada de conhecimento fazendário; Documentação de práticas e soluções exitosas; Sistemas de gestão das informações; Política de acesso às informações; Comunicação institucional; Banco de ideias e talentos; Prêmio inovação; Comunidade de práticas; Comunicação externa; Currículos básicos para formação

39. Segundo a pesquisa WEB sobre maturidade de governança nas Secretarias de Fazendas dos Estados, BID/COGEF, (Set/2014), 41% das instituições pesquisadas não possuem Plano Diretor de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) ou Planejamento Estratégico de Segurança da Informação.

40. Estudo realizado em 2014 com 20 unidades da federação para avaliar a capacidade operativa dos sistemas de compras e contratações públicas estaduais evidenciou que: (i) Modelo de gestão das compras públicas. 30% dos respondentes apresentam um modelo de gestão centralizado; 30% parcialmente centralizado; e 40% descentralizado; (ii) Automação do processo. Ao menos 70% dos respondentes estimam que as fases de Planejamento e Gestão de Contratos estão no máximo 50% automatizadas; (iii) Déficit de pessoal. Os respondentes apresentam déficit médio de pessoal em torno de 45%; (iv) Tempo na elaboração de TdRs. Apenas 50% dos Termos de Referência são concluídos em até dois meses após sua priorização, em 60% dos estados; (v) Recursos administrativos. 90% dos respondentes estimam que cerca de 25% dos itens licitados são objeto de recursos administrativos e, dos recursos recebidos, 75% estimam que no máximo 25% são acatados

41. Na pesquisa WEB sobre maturidade de governança nas Secretarias Fazendárias, apenas 12% afirmaram que a área de Gestão de Pessoas está posicionada no 2º Escalão da Instituição 65% das Secretarias consultadas na referida pesquisa não possuem projetos na área de Gestão do Conhecimento. 24% das Secretarias não possuem Plano de Capacitação e 53% não possuem gestão por competências.

do servidor; Matriz de capacitação e Trilhas de capacitação; Perfil do servidor fazendário; Educação a distância; Formação continuada dos níveis técnicos; Formação gerencial dos níveis intermediários e estratégicos.

## B. Administração Tributária e Contencioso Fiscal Administrativo e Judicial

### Problema 1 (AT): Desempenho insuficiente das receitas próprias

Entre 2000 e 2012, a tributação sobre bens e serviços cresceu 1,17 ponto do PIB. Com exceção do IPI que experimentou um crescimento negativo por razões como desoneração em resposta à crise de 2008/09, o ICMS foi o tributo que apresentou menor crescimento (0,01 do PIB) comparado com 0,68 pontos do FINSOCIAL/COFINS, 0,44 do IOF, 0,31 do ISS e 0,25 do PIS/PASEP<sup>42</sup>. Quando considerados os impostos patrimoniais (IPVA, IPTU e ITR), o esforço desenvolvido pelos Estados vem apresentando resultados favoráveis (1986 – 2012): (i) IPVA – curva ascendente, até 0,6% do PIB; IPTU – tendência estável, na casa de 0,5% do PIB; e ITR – irrisório, cuja melhor carga foi 0,026 do PIB em 1997<sup>43</sup>. No entanto os técnicos fazendários reconhecem ainda um grande potencial de arrecadação do IPVA. É necessário investir em capacitação, em infraestrutura e fazer *benchmarking* entre as administrações tributárias. O compartilhamento das melhores práticas e o planejamento para o médio e longo prazo devem ser enfatizados<sup>44</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Sistema de administração tributária baseado em benchmark nacional e internacional; Mensuração do custo da administração tributária (relação entre custo total da administração tributária e arrecadação tributária); Metodologia para organização, sistematização e disponibilização da legislação tributária, com ferramentas de busca e de forma amigável; Unidade de recuperação do crédito; Metodologia de recuperação do crédito tributário; Metodologia e ferramentas para classificação do perfil do contribuinte e definição de modelos de monitoramento da conduta fiscal (*contribuinte bom pagador versus devedor contumaz*), Base normativa para recuperação do crédito tributário (revisão).

### Problema 2 (AT): Baixa percepção de riscos pelos contribuintes<sup>45</sup>

O uso das informações contidas em Documentos Fiscais e Escrita Fiscal Eletrônicos para acentuar a percepção de risco no comportamento do contribuinte pode ser largamente ampliada com o melhor uso de tecnologias de ponta e a revisão de processos de fiscalização preventiva e repressiva nas Administrações Tributárias, especialmente processos vinculados ao cumprimento espontâneo

42. Relatório de avaliação do PROFISCO – 2014

43. José Roberto Afonso, Desafios do IPTU – 5ª Reunião da Rede PNAFM

44. Depoimento do Secretário de Fazenda de MS no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

45. Relatório de avaliação do PROFISCO – 2014

da obrigação e à autor regularização de tributos. Dessa forma, o desenvolvimento desses ambientes pode colaborar com a eficácia das ações tomadas pelas Administrações Tributárias, não somente em relação à fiscalização como na avaliação de cenários econômico-fiscais e interações das cadeias produtivas. Apenas em relação a NF-e o volume de documentos autorizadas cresceu mais de 3.000% entre de 2008, ano da primeira obrigatoriedade e 2013, tendo atingido a marca de 10 bilhões de NF-e autorizadas em setembro de 2014, dificultando o tratamento e a utilização desses dados<sup>46</sup>. Os controles instalados (NF-e) precisam ser revisados para simplificar, pois estão travando as empresas. É preciso expurgar porque o custo dos controles está muito alto. Excesso de dados desnecessários<sup>47</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Tratamento e uso das informações dos Documentos Fiscais Eletrônicos (DF-e); Painel de Gestão de indicadores (PGI); Uniformização de procedimentos relativos à fiscalização preventiva; Capacitação de auditores em práticas de verificação preventiva; Declaração de Informações Fiscais pré-preenchida; Sistema Integrado da AT e Contenciosos Administrativo e Judicial (Processo Eletrônico)

### **Problema 3 (AT): Deficiências no controle e rastreamento de cargas**

As dificuldades enfrentadas pelos Estados na fiscalização da circulação de mercadorias, em razão da ausência de mecanismos que garantam a rastreabilidade do veículo e da respectiva carga; a integridade da carga manifestada e do transporte de contêineres e de produtos de alto valor, repercutem nos elevados custos de logística no transporte e no controle da evasão fiscal. É preciso mudar o paradigma de posto fiscal para unidade integral da receita<sup>48</sup>

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Modelo de controle e rastreamento de veículos e cargas por meio de mecanismos de rastreabilidade, capazes de otimizar a fiscalização; Brasil ID – (Uso da tecnologia RFID integrada aos DF-e); Núcleos Especializados para os processos da Fiscalização; Salas de situação e gestão da fiscalização; Canais de tratamento diferenciado na fiscalização.

### **Problema 4 (AT): Modelo de gestão da ação de fiscalização não incorpora suficientemente o potencial do novo padrão tecnológico**

O atual modelo de gestão da ação de fiscalização, tanto preventiva quanto repressiva, não incorpora suficientemente o potencial do novo padrão tecnológico e a necessária revisão dos processos de negócio das Administrações Tributárias. Para que se obtenha uma visão sistêmica do processo tributário todas as ações vinculadas ao nascimento do crédito tributário e até a sua extinção devem integradas em ambiente específico e com o uso de tecnologias de vanguarda,

46. Relatório de avaliação do PROFISCO – 2014

47. Depoimento do Secretário da Fazenda Adjunto de MG no workshop de administração financeira, contabilidade e gasto público.

48. Depoimento do Secretário de Fazenda do PA no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

contemplando: a Estruturação da Ação Fiscal; a Seleção de Contribuintes; a Programação e Gerenciamento da Ação Fiscal; a Autorregularização; a Informática Forense; a Auditoria Eletrônica, Fiscal e Contábil; o Lançamento Fiscal; a Padronização de Procedimentos, o Conhecimento e a Capacitação; a Qualificação do Auto de Lançamento; entre outras atividades do ciclo do macro processo tributário. Necessidade de melhorar e racionalizar os procedimentos de revisão dos lançamentos tributários, facilitando sua plena utilização por aqueles que pretendem se valer desse meio de defesa que se constitui um direito do cidadão<sup>49</sup>. Parte dos créditos inscritos em dívida ativa apresenta um perfil de não recuperável, por vícios na sua constituição (responsabilidade solidária no auto de infração lavrado). Estudo realizado constatou na constituição do crédito: (i) divergências nos lançamentos; (ii) negligência; (iii) falta de probidade nos quadros da categoria fiscal; e (iv) erros nos lançamentos<sup>50</sup>

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Novo modelo para a ação fiscal; Métodos e ferramentas de auditoria fiscal e contábil; Manual de fiscalização com roteiros de auditoria; Uniformização de procedimentos relativos à fiscalização; Capacitação de auditores em ferramentas de auditoria e aplicação da legislação tributária; Sistema Integrado de Ação Fiscal (em todo o ciclo do macroprocesso tributário); Fortalecimento da revisão fiscal.

#### **Problema 5 (AT): Elevados custos para cumprimento das obrigações tributárias**

Relatório *Doing Business*: Pagamento de tributos revela que se gastam 2.600 horas anualmente para cumprir obrigações tributárias no Brasil (média da América Latina e Caribe é de 365 horas), sendo que em torno de 53% desse total em relação ao ICMS. Administrações fazendárias avançaram bastante, mas com pouco benefício para o custo de conformidade. Ainda existe uma necessidade urgente de simplificação das obrigações acessórias no Brasil, principalmente considerando que o SPED previa a redução de obrigações acessórias, com extinção de algumas declarações. Em 2014, pela primeira vez a Receita Federal apresentou a declaração de Imposto de Renda pré-preenchida. As empresas ainda gastam mais de 2000 horas para cumprimento de obrigações acessórias.<sup>51</sup> Uma das causas é a falta de visão estratégica e as alterações contínuas na legislação, criando novas obrigações acessórias.<sup>52</sup>

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Simplificação das obrigações acessórias; Revisão das legislação estadual; Processo de abertura de empresas; Extinção de declarações cujos dados sejam conhecidos pelas SEFAZ.

49. Estudo sobre o Contencioso Administrativo Fiscal da Federação Brasileira: Problemas e Soluções (2012)

50. Depoimento do Secretário de Fazenda da PB no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

51. Depoimento do Coordenador do CONFAZ e Secretário de Fazenda do PA no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

52. Depoimento do Secretário de Fazenda do CE no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

### **Problema 6 (AT): Deficiências no controle do comércio varejista**

Considerando o enorme volume de contribuintes estabelecidos com comércio varejista, principalmente de pequeno porte econômico (a legislação do Simples Nacional veda a criação de obrigações acessórias, exceto nos programas de cidadania fiscal) e a inadequação de soluções tecnológicas que permitam um controle eficaz das transações desse setor econômico, mister se faz a implementação de documento fiscal eletrônico que permita maior segurança e eficiência no processo de emissão do documento e com menor custo para o contribuinte. As pequenas empresas contribuem para o *tax gap*. A Lei Complementar nº 147, sancionada em agosto de 2014, veda a criação de obrigações acessórias para as microempresas e empresas de pequeno porte, exceto os programas de cidadania fiscal (estímulo à arrecadação). *Risco*: Extensão dessa proibição para os demais contribuintes<sup>53</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: DF-e de controle do comércio varejista (base de dados estruturados do comércio varejista); Trilhas de auditorias específicas para a fiscalização dos contribuintes do comércio varejista; QR Code – códigos lidos pelos celulares (Exemplo: integração com Programas de Cidadania); Integração com os sistemas tributários já existentes

### **Problema 7 (AT): Deficiências no controle do comércio exterior**

Falta uma maior integração entre os organismos aduaneiros e as administrações fazendárias estaduais. Inexistência de sistema integrado para o comércio exterior acarretando em controles paralelos federal e estaduais.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Simplificação dos processos vinculados à fiscalização do comércio exterior; Portal Único de Comércio Exterior integrado com outros sistemas; Trilhas de auditoria específicas e comuns para o comércio exterior; Nota Fiscal Eletrônica de Comércio Exterior.

### **Problema 8 (AT): Insuficiência das ações de combate às fraudes estruturadas contra a ordem tributária e inadimplência contumaz**

Para fazer frente às novas formas de fraudes estruturadas contra a ordem tributária, muitas vezes com o auxílio de tecnologia de ponta, as Administrações Tributárias devem priorizar recursos para o aperfeiçoamento do modelo de combate à fraude estruturada por meio da reestruturação da área de pesquisa e investigação, da informática forense e com o apoio de instituições com objetivos comuns, como as Procuradorias Fiscais e o Ministério Público. Nesse sentido, ainda, a sistematização de práticas que coibam a atuação do inadimplente contumaz colaborará para o

53. Depoimento do Coordenador do CONFAZ e Secretário de Fazenda do PA no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

equilíbrio concorrencial A inteligência fiscal deve ser implantada, não apenas para identificação dos crimes contra a ordem tributária, mas também para a melhoria dos autos, com desenvolvimento de trabalhos conjuntos com os demais órgãos interessados<sup>54</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Interface com a Procuradoria Fiscal e outros órgãos envolvidos na detecção e apuração de crimes contra a ordem tributária; Unidade de Pesquisa e Investigação; Laboratório de Informática Forense; Fluxo de processos específico para o envio de notícias crime ao MP; Rede das inteligências fiscais; sistemática de trabalho integrado entre SEFAZ, PGE, MP, SSP e TJ nos moldes do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA).

### **Problema 9 (CA): Lentidão na tramitação do processo administrativo fiscal**

Falta de foco na gestão por resultados. Falta de parâmetros para se avaliar o tempo médio para tramitação do processo fiscal. Segundo a maioria dos Estados o tempo médio dos processos administrativos fiscais é de 2 anos. A área dos contenciosos não dispõe de ferramentas tecnológicas. Baixa liquidez do crédito tributário provocada por alterações de patrimônio em razão da morosidade. O projeto de lei complementar que está em tramitação propõe segurança jurídica, mas precisa garantir também agilidade e transparência. O projeto de lei que está proposto atrasa os procedimentos (Exemplo: Necessidade de Aviso de Recebimento (AR) para intimar)<sup>55</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Redesenho de processo administrativo tributário; Solução informatizada do Processo Administrativo Tributário eletrônico (PAT-e), integrado com a administração tributária e Procuradoria Fiscal, em bases harmonizadas e com especificações funcionais comuns para todas as Unidades da Federação (UF); medidas de agilização da comunicação dos atos processuais; Planejamento estratégico e modelo de gestão por resultados, com respectivos indicadores gerenciais de desempenho dos contenciosos administrativos (*à semelhança do Conselho Nacional de Justiça – CNJ*).

### **Problema 10 (CA) : Deficiências na publicidade dos trâmites e atos do processo administrativo fiscal**

Falta de transparência no acompanhamento, tramitação, atos e indicadores de resultado processual conforme mensurado pelo Índice de Transparência do Contencioso Administrativo Tributário dos Estados Brasileiros (ICAT) realizado pela FGV.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Metodologia para divulgação de informações relativas ao acompanhamento processual, jurisprudência e indicadores de resultados; Portal para publicação estruturadas das informações, de fácil acessibilidade e incluindo mecanismos de busca; Ferramenta (motor de busca) para a pesquisa das informações disponibilizadas.

54. Depoimento do Secretário de Fazenda de MS no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

55. Depoimento do Subsecretário da Receita de MG no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

### Problema 11 (CA): Elevada litigiosidade no contencioso administrativo fiscal

O alto índice impugnação dos lançamentos e de resultados favorável ao fisco indica uma estratégia de proteção. Não há um *feed back* entre o Contencioso e a Administração Tributária. Outros fatores que contribuem para a elevada litigiosidade: (1) Complexidade do sistema tributário brasileiro; (2) Falta de uniformidade na interpretação e aplicação das normas tributárias por parte dos auditores fiscais; (3) Falta de transparência dos autos de infração; e (4) Recorrência dos programas de parcelamento especiais<sup>56</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Sistemática de trabalho integrado entre o contencioso e a administração tributária, com foco no controle preventivo da legalidade dos atos normativos e em sugestões para o aperfeiçoamento da legislação tributária (*feed back*); Áreas da administração tributária dedicadas à cobrança administrativa dotada de ferramentas de gestão (*Produto da área de Administração Tributária*); Mecanismos para dar publicidade as decisões no inteiro teor e as consultas tributárias, elaboração de súmulas vinculantes, edição de parecer normativo e de resolução interpretativa; Sistemática de trabalho integrado entre os órgãos envolvidos no macro processo tributário (fiscalização, tributação, arrecadação, primeira e segunda instância) para o aperfeiçoamento da gestão do crédito tributário; Seminários para estabelecer consenso interpretativos entre os diversos atores envolvidos no macro processo tributário, preferencialmente, com uma visão externa (*eventualmente alguns desses consensos poderiam ser traduzidos em parecer normativo*).

### Problema 12 (CA): Deficiências na capacidade de resposta do contencioso administrativo fiscal

A infraestrutura tecnológica dos contenciosos fiscais é extremamente deficitária dificultando a implantação de sistemas de acompanhamento dos trâmites processuais e dos julgados, que contribuam para uma maior agilidade nos processos internos e para a interligação com os órgãos externos. As equipes de julgadores, técnicos e gestores não dispõem de programas permanentes de qualificação e aperfeiçoamento continuado.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Capacitação e aperfeiçoamento técnico e gerencial dos julgadores, auditores fiscais e servidores do apoio do Contencioso Administrativo Tributário; Modernização da infraestrutura do Contencioso Administrativo Tributário (equipamentos de informática, veículos e software)

56. O elevado grau de litigiosidade tributária no Brasil: diagnóstico e medidas de encaminhamento, Núcleo de Estudos Fiscais – NEF da FGV (2014)

**Problema 13 (CJ): Recuperação da dívida ativa abaixo do potencial**

Baixa efetividade da cobrança do crédito inscrito na dívida ativa (federal e estadual). Recebimento de 1% do crédito do contencioso (argumento dos parlamentares para não aceitar as propostas de alterações do fisco)<sup>57</sup>. Os elevados estoques de processos, muitas vezes decorrentes de lançamentos realizados há muitos anos, demandam medidas de gestão administrativa, tais como definição de metas de julgamentos, reuniões periódicas de avaliação e cobrança, mudanças dos servidores que atuam nos cargos de chefia, premiando aqueles que mais colaboram para o cumprimento das metas<sup>58</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Sistema de gestão da dívida ativa integrado entre a Procuradoria e respectiva SEFAZ; Sistemática para acompanhamento do perfil da dívida com vistas a identificar a probabilidade de recuperação do crédito (capacitação de pessoal para análise estatística de dados; soluções informatizadas com cartórios, junta comercial, DETRAN, RFB, entre outros); Solução informatizada do PAF-e, integrado com o contencioso administrativo e judicial, em bases harmonizadas e com especificações funcionais comuns para todas as UFs; Redesenho dos processos de trabalho e de modelo de gestão em função da implantação do PAF-e; Inclusão nos órgãos de proteção ao crédito; Protesto das Certidões da Dívida Ativa (CDAs).

**Problema 14 (CJ): Baixo risco subjetivo pelo descumprimento das obrigações fiscais**

A baixa percepção de risco pelos contribuintes começa no âmbito administrativo, onde têm a possibilidade de percorrer diversas instâncias. Se o recurso administrativo é derrotado, o contribuinte ainda pode recorrer à Justiça, que enfrenta enorme quantidade de processos e não está, em geral, preparada para tomar decisões tecnicamente fundamentadas em prazo aceitável. Se o contribuinte é derrotado na Justiça, ainda conta, finalmente, com a lentidão da cobrança, em função do desaparecimento das Procuradorias da Fazenda<sup>59</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Planejamento estratégico e modelo de gestão por resultados, com respectivos indicadores de monitoramento, harmonizados com as diretrizes do CNPF; sistemática para otimização dos processos fiscais – administrativos e judiciais; Capacitação técnica dos quadros técnicos e de apoio das Procuradorias Fiscais; Capacitação gerencial dos quadros técnicos e de apoio das Procuradorias Fiscais.

---

57. Depoimento do Coordenador do CONFAZ e Secretário de Fazenda do PA no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

58. Estudo sobre o Contencioso Administrativo Fiscal da Federação Brasileira: Problemas e Soluções (2012)

59. Batista Junior, Paulo Nogueira, Seminário Internacional de Fiscalização Tributária (1999)

### Problema 15 (CJ): Morosidade na cobrança do crédito tributário

Não existe a prática generalizada de integração do processo eletrônico entre as Procuradorias, as respectivas Secretarias da Fazenda e o Judiciário, permitindo acompanhar os resultados dos autos (hipóteses de sucumbência). É muito interessante para os procuradores terem acesso rápido a estes pareceres para uma maior agilidade ao seu trabalho<sup>60</sup>. Na área da integração deveriam ser chamados para discussão os Tribunais de Justiça, o Ministério Público e as Procuradorias Gerais para institucionalizar um relacionamento saudável objetivando a recuperação do crédito tributário e para melhorar os resultados do trabalho de cada instituição<sup>61</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Fortalecimento da cooperação institucional entre as PGEs, com mecanismo de troca de experiências e ganho de sinergias, por meio do CNPF – Colégio Nacional de Procuradorias Fiscais – com eventos integrados com grupos técnicos do CONFAZ; Sistemas integrados de peticionamento entre Procuradorias Fiscais e Poder Judiciário; portal eletrônico para acompanhamento dos processos e resultados da gestão, registro das teses, entre outras informações; Sistema de videoconferência integrando as PGEs; Modernização da infraestrutura da Procuradoria (equipamentos de informática, veículos e software).

### Problema 16 (CJ): Elevada litigiosidade na procuradoria fiscal

Relação entre o valor do contencioso tributário administrativo e o PIB (2011): **média da OCDE (1,23) e no Brasil (10,96)**. Fatores de ordem processual relacionados com o elevado contencioso tributário no Brasil: Litigantes com propósitos protelatórios; Tempo médio é de 3 a 5 anos na via administrativa e 3 a 10 anos no Judiciário<sup>62</sup>; Excessivo número de possibilidades recursais; Ausência de custas processuais nos tribunais administrativos (barreira de entrada); Execução Fiscal – processo caro, moroso e de baixa eficiência; Incentivos ao Estado em litigar devido à isenção de custas e à existência de prazos diferenciados; e Falta de punição à má-fé<sup>63</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Sistemática de indução ao pagamento do crédito antes da cobrança judicial (protesto extrajudicial e similares da dívida ativa); e, Central integrada de conciliação e outras formas alternativas de solução de conflitos, de débitos inscritos em dívida ativa.

60. Depoimento do Subsecretário da Receita de MG no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

61. Depoimento do Secretário da Fazenda de MS no workshop de administração tributária e contencioso fiscal

62. Crawford (2013)

63. O elevado grau de litigiosidade tributária no Brasil: diagnóstico e medidas de encaminhamento, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF/FGV – 2014)

## C. Administração Financeira, Contábil, Dívida Pública, Passivos Contingentes e Qualidade do Gasto Público

### Problema 1 (AF): Estrutura inadequada da Administração Financeira

O planejamento fiscal e financeiro está voltado para políticas de curto prazo, em detrimento a política sustentada por cenários de longo prazo. As estruturas dos tesouros são extremamente deficitárias além de diversificadas no país. Falta pessoal qualificado, salários adequados e compatíveis com sua responsabilidade, planos de carreira, capacitação, entre outros. A área financeira dos Estados carece de um planejamento estratégico de suas ações e modelo de gestão por resultados e da definição de uma matriz de competências. Não existe um modelo de gestão de tesouraria com módulos integrados de fluxos de caixa, gestão do contas a receber, de governança corporativa dos ativos do Setor Público.<sup>64</sup> A melhoria na gestão do gasto público requer investimento nas pessoas (Exemplo: Criação de cargos específicos para a área de despesa e para a área de previdência, com vistas à qualificação profissional a exemplo da área fazendária)<sup>65</sup>. O Tesouro deve participar mais ativamente desde o nascedouro das despesas, com voz ativa nas decisões e não apenas para entender os cálculos (FPE, royalties, etc), mas para participar do processo decisório (Exemplo: extinção da CIDE, desoneração do IPI)<sup>66</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Modelo de Gestão de tesouraria; (Indicador: manutenção ou elevação da capacidade própria de investimento); Módulos integrados para Gestão do fluxo de Caixa e Gestão das Contas de Receitas; Matriz de competências e programa de formação do perfil das áreas financeira e contábil; Metodologia de elaboração do planejamento para os tesouros estaduais; Banco de projetos na área financeira e contábil; Sistema de acompanhamento e conciliação das movimentações financeiras por meio de mensageria.

### Problema 2 (AF): Dificuldades no processo de convergência às normas contábeis internacionais

Os balanços publicados pelos estados atendem a Lei 4320, que preconiza a contabilidade da despesa pelo regime de competência e a receita pelo regime de caixa, o que está em desacordo com as novas normas de contabilidade. Nos governos estaduais, um diagnóstico realizado em setembro de 2012<sup>67</sup> acerca da situação de 24 estados brasileiros<sup>68</sup> e do Distrito Federal quanto à implementação do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), cujos conceitos foram

64. Fonte: GEFIN

65. Depoimento do Secretário de Fazenda do MA no workshop de gestão fazendária.

66. Depoimento do Secretário de Fazenda Adjunto de MG no workshop de administração financeira, contabilidade e gasto público

67. Levantamento das informações ocorreu no período compreendido entre 04 de junho a 11 de julho de 2012

68. Não foram recebidas as respostas dos estados de Rondônia e Roraima

inseridos no MCASP, bem como nas NBCASP, concluiu que há um “*baixo grau de maturidade da Federação em relação à convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, de observância obrigatória*”.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Adequação dos Planos de contas (PCASP) as normas DCASP; Reavaliação dos ativos permanentes do Estado para o devido registro contábil do valor justo de mercado e implantação dos procedimentos de depreciação; Adequação dos procedimentos específicos, inclusive Passivos;

### **Problema 3 (AF): Deficiências na transparência da administração financeira e contábil**

A maioria dos Sistemas Integrados de Administração Financeira e Contábil dos Estados foi implementada antes da adoção das normas de contabilidade aplicada ao setor público assim como das recentes legislações sobre transparência fiscal e acesso à informação o que traz a necessidade de uma adequação desses sistemas e de outros procedimentos contábeis à luz do novo marco legal. Deficiências nos controles da administração financeira, que não dispõe de informações estratégicas, por falta de uma camada de gestão estratégica nos sistemas informatizados (Exemplo: Bancos – análise de riscos e outros)<sup>69</sup>.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Classificação da informação financeira e contábil de acordo com a lei de Acesso à Informação; Sistema integrado de gestão de administração financeira e contábil adequados aos registros decorrentes das normas internacionais; Implantação de ferramentas de inteligência de dados e de Relatórios Gerenciais incorporadas ao SIAFI (SIGEO, FIPLAN e e-FISCO); Módulos específicos – administração financeira e contábil dos consórcios públicos; integração com a gestão previdenciária, acompanhamento do CAUC com avisos pré-datados; Sistemas integrados ao sistema corporativo do Estado (receita, folha, dívida, contratos, convênios, compras, precatórios, patrimônio); Análise do nível de riscos tecnológicos dos sistemas e capacidade de processamento e armazenamento.

### **Problema 4 (AF): Baixa rentabilidade dos ativos**

Os Estados não tem um controle sistematizado de suas empresas. Além disso, a consolidação de dados e informações gerais sobre todas as empresas controladas permitirá subsidiar o Estado Acionista em suas estratégias governamentais. Outro aspecto importante é melhoria da qualificação técnica e do grau de alinhamento dos conselheiros nas deliberações de interesse do Estado Acionista. Providências essenciais para a melhor governança dos ativos do setor público.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Modelo de governança corporativa dos ativos do setor público (Gestão das entidades descentralizadas); Portal de Governança corporativa.

69. Depoimento do Secretário de Fazenda do MT no workshop de gestão fazendária

### Problema 5 (AF): Gestão inadequada sobre apuração e recebimento das receitas transferidas

Em que pese a publicidade das bases de cálculo e o controle pelo TCU, os estados precisam conhecer melhor os detalhes dos cálculos da base a ser distribuída e dos coeficientes individuais de participações e, principalmente, estudar a evolução e a estruturação dessas transferências, para verificar o que afeta seu desempenho e para traçar cenários. Destaca-se também o gerenciamento das receitas de transferências federais, por meio de um sistema que permita avaliar sua correta composição e repasse em tempo hábil pelo governo central de forma que a sua ausência não afete o equilíbrio fiscal. Atualmente identifica-se um atraso nos repasses e também a concessão de benefícios fiscais em impostos que compõem a base de cálculo das transferências, que atingem diretamente o planejamento dos estados e comprometem sua situação fiscal.<sup>70</sup> Os Estados não sobrevivem apenas com suas receitas próprias é preciso controlar as transferências para permitir análise da correção dos valores<sup>71</sup>. Outro aspecto a ser observado é a inscrição dos Estados no Serviço auxiliar de Informações para Transferências voluntárias – Cadastro Único de Convênio (CAUC) que impedem estes entes de receberem transferências voluntárias e travam as operações de crédito em andamento.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Metodologia de acompanhamento das Receitas de Transferências (FPE; Royalties Petróleo, gás natural, hídricos e minerais; Salário educação; Lei Kandir; Auxílio financeiro; IPI; etc); Sistema de controle das transferências para permitir análise da correção dos valores; Sistemática de acompanhamento do CAUC com avisos pré-datados.

### Problema 6 (AF): Elevado custo dos serviços públicos

Poucos estados brasileiros conseguiram desenvolver uma metodologia e implantar um sistema integrado de apuração de custos dos serviços públicos, que permita embasar iniciativas voltadas para ganhos de eficiência. Saber o quanto custa a administração pública e a oferta de serviços é fundamental para aferir a qualidade do gasto. Ainda é possível acontecer desvios e pagamentos indevidos de pessoal, em razão de insuficiência nos sistemas de folha de pagamento. No que tange às demais categorias de gastos correntes e de investimentos, observa-se deficiências no processo de planejamento, na execução das aquisições e contratações, na identificação de preços de mercado e na fiscalização dos contratos e gesto de estoques.

70. Com os novos benefícios concedidos pela União em impostos a serem partilhados a partir de 2010 os Estados deixaram de receber no FPE o equivalente a 2,7% do valor repassado em 2011; 5,7% em 2012 e 9,1% em 2013. No caso do FPEX os percentuais são ainda maiores (11,4% dos valores repassados em 2011; 24,3% em 2012 e 34,1% em 2013), pois o IPI é o tributo mais utilizado pelo governo federal como instrumento de política econômica. Já no caso da CIDE, com as alíquotas específicas zeradas, os repasses tendem a zero, sendo que as novas desonerações equivalem a 11,2% dos valores repassados em 2011, 218,6% em 2012 e 5784,4% em 2013. Em 2014, somados FPE, FPEX e CIDE, são R\$ 12.197,0 milhões recebidos a menos nestas transferências federais.

71. Depoimento do Secretário de Fazenda Adjunto de MG no workshop de administração financeira, contabilidade e gasto público

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Metodologias de gestão do gasto<sup>72</sup>; Metodologia e sistema de apuração de custos dos serviços públicos<sup>73</sup>; Sistema integrado de folha de pagamento (direta – indireta – ativos e inativos) <sup>74</sup>; Sistema integrado de compras eletrônicas; Sistema integrado de contratos e convênios; Metodologia para uso da NFe para determinação de preços referenciais das compras; Redesenho de organizações e de processos de compras; Sistema Integrado de Gestão de Suprimentos; Planejamento das necessidades (serviços, recursos humanos, compras, aquisição de materiais); Sistema de Gerenciamento de Contratos Terceirizados; Cadastro Unificado de Fornecedores contemplando a avaliação dos fornecedores; Controle interno dos entes (foco na busca de resultados); Geração de preços de referência de mercado para as compras públicas.

### **Problema 7 (DP): Endividamento crescente dos estados e insuficiente nível de maturidade na gestão da dívida pública**

Nos últimos anos os estados perderam participação na divisão federativa da receita tributário nacional, viram sua dívida com a União crescer por força dos mecanismos contratuais. Adicionalmente tiveram que absorver novas obrigações orçamentárias especialmente no que tange a educação, saúde e sentenças judiciais. O valor total da dívida consolidada dos estados é de cerca de R\$ 614 bilhões.<sup>75</sup> o que evidencia a necessidade do controle sistematizado, com metodologia de análise, que proporcione uma melhor gestão da dívida pública e da qualidade da informação.<sup>76</sup> Apesar da adimplência dos Estados, verifica-se o crescimento do saldo devedor e a geração de resíduos<sup>77</sup>. A falta de monitoramento adequado da dívida tem gerado descontrole, fuga da trajetória da dívida, assunção de dívidas acima da capacidade de pagamento e não identificação de oportunidades de reestruturação.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Mapeamento do processo da dívida; Sistema de gestão da dívida (Relatórios Gerenciais consolidados para o PAF, Simulação e administração

72. O banco de dados da NF-e permite que os estados apurem suas pesquisas de preços, gerando preços de mercado a partir das informações das notas fiscais. As economias podem chegar a 40%, dependendo do setor econômico.

73. Até a presente data pouquíssimos Estados brasileiros conseguiram desenvolver uma metodologia e implantação de Sistema Integrado de apuração de custos dos serviços públicos. Saber o quanto custa a administração Pública e a oferta de serviços públicos é fundamental para aferir a qualidade do gasto público

74. Grande parte dos Estados ultrapassaram os limites com despesa de pessoal estabelecidos pela LRF. Sendo assim torna-se urgente um sistema que possa permitir um melhor gerenciamento da folha de pagamento buscando identificar possíveis desvios e duplicidades, permitir fazer simulações de aumentos da folha contribuindo para uma melhor gestão de pessoal

75. Fonte: GEFIN

76. Ao comprometimento já elevado da receita própria com as renegociações realizadas antes da LRF (de 11% a 13%), em breve, quando forem liberadas todas as parcelas dos novos empréstimos (mais de R\$ 30bi em empréstimos externos dos Estados em andamento na COFIEX ainda não aprovados no Senado) e depois de superada as respectivas carências, virá se somar o serviço dessas novas dívidas. Isso significa reter de 15% a até mais 20% do orçamento de alguns estados, com sérias consequências para a gestão das demais despesas públicas. Essa pressão não será em muito aliviada mesmo que venha a ser modificado o indexador da dívida outrora renegociada – o que pode afetar o estoque mas não muda o fluxo cobrado mensalmente.

77. A formação de resíduos está prevista na Lei, faz parte do contrato e tem previsão de novo contrato para que ele seja pago. Ainda, a formação de resíduos não é má gestão, considerando que o patamar dos resíduos (mantido o crescimento da receita) seja administrável e possa ser reduzido.

de contratos, Registro e controle de atividades e Integração ao Sistema de Administração Financeira); Capacitação em metodologia e análise da dívida pública; Realização de avaliação da dívida com metodologias reconhecidas; Sistemática de tratamento dos resíduos da dívida; *Guide book* (exemplo do modelo do Bando Mundial para a Gestão da Dívida).

### Problema 8 (PC): Potenciais riscos fiscais nas relações público-privadas

As PPPs vêm sendo aplicadas em larga escala no País.<sup>78</sup> Dada a complexidade de implantação de projetos de PPPs, para que o desenvolvimento desses projetos seja bem sucedido, devem ser analisados os aspectos relacionados com o ambiente político, a adequação do processo de seleção e contrato, com as características do empreendimento, as condições econômico-financeiras e a gerencia do projeto e do contrato. Faltam critérios para definição e seleção dos projetos e a área fiscal deve se prover metodologia de análise econômico-financeira (análise dos custos explícitos e despesas contingentes)<sup>79</sup>. Em algum momento do contrato haverá a contrapartida dos tesouros estaduais que tem por desafio constituir seus fundos garantidores. Além disso o processo deverá estar acompanhado de análise e quantificação do risco fiscal.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Modelo de gestão de PPP; Critérios para seleção de projetos; Metodologia de análise de impacto financeiro das PPPs no caixa do estado; Metodologia de elaboração e implantação de um fundo garantidor (características); Modelo de garantia; Modelo de análise de viabilidade de riscos fiscais; Metodologia de análise econômico-financeira (análise dos custos explícitos e despesas contingentes); Capacitação em análise do impacto financeiro de PPP.

### Problema 9 (PC): Elevados riscos previdenciários

A previdência social representa o grande passivo contingente a ser mitigado pelos Estados. O déficit dos regimes de previdência dos Estados e municípios já se aproxima de R\$ 50 bilhões por ano. Em função do tamanho e da importância deste passivo é necessário que os entes governamentais desenvolvam soluções que permitam a criação de fundos de previdência complementar e a mitigação de riscos previdenciários. Falta mapear o processo da dívida, realizar levantamento do volume e origem do déficit previdenciário e identificar fontes para seu financiamento<sup>80</sup>. O déficit previdenciário é mais explosivo que o problema da dívida pública, pressiona outros gastos e é preciso garantir a compensação previdenciária, cujo prazo prescricional pode gerar grandes perdas<sup>81</sup>.

78. Levantamento da Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) realizado a partir de informações públicas disponíveis na Internet, dá conta que, até julho de 2014, havia de 42 contratos de PPPs assinados, dos 41 contratados por Estados, Municípios das Grandes Capitais e DF e apenas um pela Administração Federal. Os setores de estruturação são diversos: Água e Saneamento (Rede de Esgoto e Abastecimento de Água), Gestão Predial, Estádios e Arenas, Hospitais e Centros de Saúde, Mobilidade Urbana (Metrô, VLT e BRT), Habitação/ Desenvolvimento Urbano, Serviços ao Cidadão, Unidades Prisionais, Rodovias e Vias Urbanas, Pontes, Túneis e Viadutos.

79. Depoimento do Secretário de Fazenda do RJ no workshop de gestão da dívida e dos passivos contingente.

80. Depoimento do Secretário de Fazenda de AL no workshop de gestão da dívida e dos passivos contingentes.

81. Depoimento do Secretário de Fazenda da BA no workshop de gestão da dívida e dos passivos contingentes

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Estudo sobre previdência complementar; Modelagem de fundo de pensão ou previdência complementar (Legislação, Comitê de Investimento Fundos e plano de custeio e benefícios definidos); Metodologia de avaliação financeira e atuarial; Capacitação em avaliação financeira e atuarial; Modelo de gestão da dívida previdenciária, que permita calcular e projetar déficit futuros e seus riscos, com posterior discussão das fontes de financiamento; Análise de impacto previdenciário para reajustes de servidores, ações judiciais e outras; Sistemática de compensação previdenciária com cruzamento de bases de dados de pessoal do estado e da previdência para auxiliar no saneamento dos gastos; Estudos para analisar a possibilidade de venda de ativos para constituição de fundo específico (necessidade de regulação para execução por meio dos bancos oficiais).

#### **Problema 10 (PC): Deficiências no monitoramento dos riscos fiscais (precatórios e RPVs)**

O Regime Especial de pagamento de precatórios vem sendo implementado há 5 anos de um total de 15, faltando 10 para a quitação parcelada do respectivo saldo devedor. O julgamento do STF considerou inconstitucional este prazo de 15 anos, e a publicação do acórdão poderá considerar vencida a totalidade da dívida ou estabelecer um prazo menor para o seu equacionamento, o que importará em uma elevação de 100% (ou mais para os estados mais endividados e que optaram por um percentual da RCL) no pagamento anual de precatórios, constituindo um risco concreto para a preservação do equilíbrio fiscal dos entes federados. Os estados já transferiram para os Tribunais para pagamento de precatórios aproximadamente R\$ 17 bilhões. É necessário aperfeiçoar o monitoramento dos processos judiciais e em fase anterior a sua transformação em precatório.

Entre as *soluções propostas* cabe destacar: Sistemática de Acompanhamento de Precatórios e RPVs; Modulo de Relatórios gerenciais; Modulo de simulação para provisão; Módulo de registro e controle de atividades dos processos. Revisão da legislação de pessoal que gera Precatórios / RPV; Sistemática de monitoramento dos passivos contingentes e a integração com a Procuradoria e o Judiciário.

## III. Principais Resultados Esperados

A implementação do conjunto de soluções acima descrito deve contribuir para o alcance de resultados expressivos para o conjunto das Unidades da Federação, passíveis de mensuração individual e/ou global:

**Resultado 1. Incremento do índice de maturidade da gestão para resultados.** *Sugestão:* Considerar o estágio de implantação do modelo de GpR, sendo: (1) de 0 a 75 pontos (inicial); (2) de 75 a 150 pontos (intermediário); (3) de 150 a 230 pontos (avançado).

**Resultado 2. Aumento do nível de maturidade da prestação de serviços de tecnologia da informação.** *Sugestão:* considerar os critérios de avaliação de tecnologia de informação definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>82</sup>.

**Resultado 3. Redução do tempo médio de atendimento presencial dos contribuintes, SUGESTÃO: Considerar o TME (Tempo Médio de Espera); combinado com o Aumento da satisfação do contribuinte com o atendimento presencial.** *Sugestão:* Utilizar a metodologia de pesquisa adotada pela SEFAZ/SP.

**Resultado 4. Melhoria do índice de transparência fiscal.** *Sugestões:* Utilizar os critérios utilizados pelo Contas Abertas ou aplicar o Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF), construído no âmbito do PROFISCO.

**Resultado 5. Incremento da arrecadação do ICMS.** *Sugestão:* Considerar o percentual mínimo de crescimento em relação à variação do PIB.

**Resultado 6. Incremento do valor anual recuperado da dívida ativa.** *Sugestão:* Considerar o percentual mínimo de recuperação em relação à variação do PIB.

**Resultado 7. Elevação do indicador de classificação (PEFA – PI25) de qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais das entidades públicas,** considerando que o PI-25 é um indicador híbrido que considera: (1) integralidade das informações financeiras, (2) oportunidade de apresentação das demonstrações financeiras; e (3) normas contábeis utilizadas; sendo este último o de mais baixa qualificação devido ao fato de que o Brasil ainda não utiliza totalmente as IPSAS.

---

82. Em uma escala do TCU de 0 a 10, no Brasil, a instituição de mais alto nível de maturidade é o Banco Central, com 8,0.

**Resultado 8. Melhoria do indicador de *Debt Management Performance Assessment (DeMPA)***, considerando diagnósticos de instituições financeiras internacionais.

**Resultado 9. Melhoria da posição no indicador *Paying Taxes do Doing Business***<sup>83</sup> em relação ao tempo e custo dispendidos para se iniciar um negócio (posição nº 167) e custo e tempo gastos para o pagamento de tributos (posição nº 177).

**Resultado 10. Redução do tempo de tramitação dos processos julgados pelo contencioso administrativo fiscal**, considerando o tempo médio entre o início da revisão administrativa até a decisão final do conselho.

**Resultado 11. Aumento da satisfação dos contribuintes, priorizando a redução das obrigações acessórias**, para o fortalecimento da cooperação e da confiança na relação fisco-sociedade.

**Resultado 12. Incremento das ações de integração entre os fiscos**, implementando o *Instituto de Estudos Fiscais (IEFE)*, como suporte acadêmico de estudos para subsidiar a decisão acerca de temas críticos. (*Exemplo*: substituição tributária, simples)<sup>84</sup> e os espaços de cooperação e integração dos fiscos.

**Resultado 13. Melhoria da gestão dos sistemas nacionais**, instalando a SEFAZ Interestadual, com adesão e cota parte dos estados, para garantir a integração de informações e sistemas (SPED) e para compartilhamento entre os Estados, uma vez que o ICMS é um imposto estadual de aplicação nacional<sup>85</sup>.

**Resultado 14 Incremento das Transferências Constitucionais e Legais**, considerando o percentual mínimo de crescimento em relação à variação do PIB.

**Resultado 15 Economias geradas com as ferramentas da qualidade do gasto**, considerando temas tais como o catalogo de compras e a cadeia de suprimentos.

**Resultado 16 Incremento dos padrões mínimos de qualidade e funcionalidades dos sistemas de gestão financeira e contábil considerando as normas do Decreto Federal nº 7.185 de 2010**<sup>86</sup>e os requisitos definidos pelos Grupos Técnicos da STN/Estados (GTCON/GTREL/GTSIS)

**Resultado 17 Incremento das ações de capacitação do plano de desenvolvimento de pessoal**, considerando a sua execução com base no modelo de gestão por competências.

---

83. <http://www.doingbusiness.org>

84. Depoimento do Coordenador do CONFAZ e Secretário do PA, no workshop de gestão fazendária.

85. Depoimento do Coordenador do CONFAZ e Secretário do PA, no workshop de gestão fazendária.

86. Os sistemas deverão: (i) permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade; (ii) integrar todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

## IV. Diretrizes e Recomendações Técnicas

Um novo ciclo de modernização da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal deve atender às seguintes diretrizes e recomendações técnicas:

### **Integração dos fiscos:**

- Harmonizar as informações cadastrais das pessoas jurídicas e demais entidades, permitindo maior eficiência e eficácia na administração tributária.
- Implantar, em caráter prioritário, o SPED e demais projetos a ele vinculados.
- Simplificar as obrigações acessórias para os contribuintes, no âmbito nacional.
- Implementar mecanismos de intercâmbio de informações fiscais e de compartilhamento de bancos de dados entre as administrações fazendárias dos três níveis de governo.
- Incentivar o compartilhamento de soluções técnicas e a cooperação interinstitucional na área fiscal, formando redes de conhecimento que disseminem informações, idéias e boas práticas.

### **Sustentabilidade fiscal e crescimento econômico:**

- Ampliar a base de contribuintes e elevar os níveis da arrecadação potencial, inclusive, por meio da redução da informalidade.
- Desonerar e aperfeiçoar o sistema tributário vigente.
- Controlar a expansão da despesa e aperfeiçoar a qualidade do gasto público.
- Reduzir a dívida pública, com aprimoramento de seus mecanismos de gestão e de controle.
- Analisar os impactos da gestão fiscal para o crescimento econômico, com adoção de medidas de articulação e integração com as demais áreas de governo.

**Transparência e controle social:**

- Ampliar a interlocução com o contribuinte-cidadão, inclusive no combate à fraude e à sonegação fiscal.
- Implementar mecanismos de transparência e de prestação de contas na área fiscal.
- Aperfeiçoar os sistemas de gestão orçamentária e financeira, com disponibilização das suas informações por meio de instrumentos que utilizem linguagem simples e sejam acessíveis ao contribuinte-cidadão.
- Aperfeiçoar os serviços de atenção ao contribuinte-cidadão.
- Implementar mecanismos que viabilizem e/ou facilitem o exercício do controle social.
- Disponibilizar o acesso a todos os dados e informações fiscais, que não sejam sigilosos, integrando-os às redes de âmbito nacional/internacional.
- Implementar programas de educação fiscal para o exercício da cidadania.

**Aperfeiçoamento da gestão de pessoas:**

- Disseminar a gestão por competências nas Administrações Fazendárias.
- Aprimorar os processos de criação e disseminação do conhecimento.
- Fortalecer as Escolas Fazendárias.
- Viabilizar os planos de capacitação, buscando a padronização com base nas orientações do trabalho das trilhas de capacitação.
- Estimular a criação de projetos e ações voltadas para a qualidade de vida do servidor.

**Aperfeiçoamento da gestão do conhecimento:**

- Divulgar o Programa de Estudos do FFEB e respectivos trabalhos perante os Grupos temáticos do Confaz.
- Incluir o Programa de Estudos do FFEB no tema da gestão do conhecimento, no sentido de promover o compartilhamento dos estudos realizados por meio da integração com as áreas correspondentes nas secretarias e dos grupos temáticos.
- Estimular a participação quantitativa e qualitativa dos estados no Programa, enfatizando os ganhos para as secretarias via construção coletiva do conhecimento e consequente contribuição para a formação e capacitação dos servidores.
- Criar condições, no âmbito do FFEB, para a formulação de alternativas, sugestões e proposições que contribuam para reduzir disparidades na repartição de recursos fiscais e para promover a cooperação intergovernamental nas políticas prioritárias para o desenvolvimento do País.
- Implantar base de informações sobre as finanças da federação.

### **Aperfeiçoamento da gestão fiscal:**

- Controlar a evasão, a fraude e a sonegação fiscal, por meio de mecanismos de gestão do risco e de planejamento na administração tributária.
- Harmonizar condutas e procedimentos fiscais, tornando mais célere a identificação de ilícitos tributários.
- Elevar a produtividade do trabalho da administração tributária, com repercussão positiva no nível de arrecadação.
- Aperfeiçoar a gestão orçamentária e financeira, com integração de seus sistemas gerenciais.
- Expandir e atualizar os sistemas de apoio à administração do gasto público e à descentralização da gestão financeira.
- Aperfeiçoar os mecanismos de auditoria e controle da qualidade do gasto público.
- Aperfeiçoar os mecanismos de gestão do contencioso fiscal e de realização do crédito tributário.
- Aplicar o princípio da economicidade à logística das compras governamentais, promovendo a agilização, qualidade e segurança das aquisições e contratações.

### **Maximização do cumprimento tributário:**

- Aplicar metodologia mensuração do *tax gap*, a exemplo do método utilizado pelo FMI que trabalha no nível de setor econômico.
- Aproximar a arrecadação efetiva da potencial – redução da brecha tributária (*tax gap*).
- Formatar as decisões das administrações tributárias com base no que está realmente acontecendo.
- Estimar o tamanho da falta de cumprimento tributário e da possibilidade de expansão da arrecadação via eliminação dos gastos tributários
- Identificar algumas das causas subjacentes do *gap* (o que contribui para o *gap*).
- Apoiar o trabalho de gerenciamento permanente do risco de cumprimento (entender o que motiva o cumprimento tributário)
- Medir a efetividade da administração tributária e tendências.

### **Utilização de indicadores para medir a gestão e melhorar o desempenho:**

- *Poderes Administrativos. Autonomia da Administração Tributária em relação a:* Desenho da estrutura interna; fixação de remuneração; Orçamento de custeio; Orçamento de investimento; Plano de cargos; Contratação e demissão de pessoal
- *Recursos Humanos – indicadores:* População / Quadro de pessoal; Força de trabalho ativa / Quadro da administração tributária; e Contribuintes do imposto de renda pessoa física / Quadro da administração tributária

- *Recursos Humanos – alocação: Alocação dos Servidores por Serviços:* Cobrança da dívida; Auditoria, pesquisa e diligência; Gestão do cadastro de clientes, Apoio institucional
- *Custo/Arrecadação – Administrações Tributárias:* Custo total; Custo operacional; e Investimento.
- Controle de grandes contribuintes; composição do cadastro de contribuintes; tempestividade das declarações; tipos de auditoria; cobertura da fiscalização; e contencioso – % do estoque de processos (valor) em relação à arrecadação e relação entre a dívida ativa e arrecadação.

### **Modernização dos Tesouros Estaduais:**

- Desenvolver modelo de Gestão de Tesouraria e de módulos integrados de gestão do fluxo de caixa e gestão do contas a receber.
- Implantar Sistema de Acompanhamento e Conciliação das movimentações financeiras por meio de Mensageria;
- Desenvolver metodologia e implantar Sistema de acompanhamento das Receitas de Transferências e Sistema de Acompanhamento e Controle da Arrecadação de receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos públicos.
- Desenvolver modelo de governança corporativa dos ativos do Setor Público.
- Definir Matriz de competências, implantar planejamento estratégico; Programa de Capacitação nas diversas áreas citadas.
- Interligar o GEFIN à Rede dos Governos Subnacionais do BID e a outras redes de Governança na área contábil e fiscal
- Sistematizar um banco de projetos para os tesouros estaduais.

### **Modernização da contabilidade e aumento da transparência financeira**

- Desenvolver a análise e proposições de estrutura contábil do ente federado para atendimento da NBCASP.
- Adequar os Planos de contas (PCASP) as normas DCASP (inclusive procedimentos específicos).
- Implantar sistemática para reavaliação dos ativos permanentes do Estado para o devido registro contábil e melhoria da transparência.
- Implantar sistema integrado de gestão de administração financeira e contábil adequado aos registros decorrentes das normas internacionais com ferramentas de inteligência de dados.
- Desenvolver módulos integrados ao sistema corporativo do Estado (receita, folha de pagamento de pessoal, dívida, contratos, convênios, consórcios, compras, precatórios, patrimônio)
- Implantar sistemática de análise do nível de riscos tecnológicos dos sistemas e capacidade de processamento e armazenamento e de atualização dos sistemas.
- Definir metodologia e implantar sistema integrado de apuração de custos dos serviços públicos.

### **Melhoria da qualidade do gasto público:**

- Desenvolver sistemas de monitoramento e gestão do gasto, integrados ao modelo de gestão orçamentária.
- Redesenhar os processos de compras públicas.
- Implantar sistema integrado de gestão de suprimentos.
- Gerar preços de referência de mercado para as compras públicas.

### **Gerenciamento da dívida**

- Implantar sistema de gestão da dívida pública com módulos de relatórios gerenciais e integração com o sistema de administração financeira.
- Implantar metodologia e análise da dívida Pública com metodologias conhecidas (incluindo sistemática de tratamento de resíduos de dívida).
- Implantar sistemática de acompanhamento do CAUC com avisos pré-datados.

### **Gerenciamento dos passivos contingentes**

- Implantar modelo de gestão da dívida previdenciária, integrado ao sistema de administração financeira com sistemática de compensação; e modelagem de fundo de pensão ou previdência complementar.
- Implantar sistemática de acompanhamento de precatórios e RPVs
- Revisar a legislação de pessoal que gera os precatórios / RPV buscando sua simplificação.
- Implantar modelo de gestão de PPP, inclusive com metodologias de análise de impacto financeiro no caixa do estado; e análise de implantação e estruturação de um fundo garantidor de um modelo de garantias, e de análise de riscos fiscais.

### **Priorização dos investimentos:**

- *Sistemas integrados*: Imperiosa mudança dos sistemas integrados para atender novos padrões contábeis, modernizar gestão financeira e aperfeiçoar a transparência fiscal.
- *Tesouro*: Priorizar investimentos nos tesouros estaduais para corrigir gap em relação à modernização já empreendida na administração tributária – incluindo adotar ou aperfeiçoar sistemas, ampliação e capacitação de pessoal especializado, plano de carreira, etc.
- *Outras receitas*: Adotar ou melhorar sistemas para acompanhamento mais fino de transferências federais (FPE, FUNDEB, royalties) e empréstimos.
- *Contabilidade*: Completar transição para novo padrão mundial de contabilidade e adotar sistemas próprios de contabilidade de custo.
- *Eficiência de gestão*: Desenvolver sistemas permanente e eficaz para avaliar qualidade do gasto, a começar por grandes projetos.

### **Reestruturação das instituições fiscais nas áreas de orçamento e contabilidade:**

- *Indicadores fiscais.* Complementar os indicadores financeiros (NFSP), por indicadores extraídos da contabilidade pública (balanços e demonstrativos LRF); Cobertura plena no orçamento e balanços, incluindo créditos concedidos (em títulos), todos passivos (restos a pagar) e riscos fiscais; mas excluir financiadores (banco central) e agregados monetários (base, reservas); Novos indicadores como resultado estrutural, ajustado ao ciclo e variação patrimonial, com única metodologia para todos os governos.
- *LRF – completar regulação e aperfeiçoar.* Endividamento – limitação das dívidas federais; Conselho de Gestão Fiscal – *watch dog*, padronização, consenso e regulamentação e troca e premiação de experiências.
- *Lei Geral de Orçamento.* Atualizar a Lei 4.320; bases de novo padrão contábil; corrigir distorções.

### **Observância dos fatores críticos de sucesso para implantação de projetos de RPP:**

- *Ambiente político.* A existência e a prática de um sólido planejamento de políticas públicas; a aceitação geral da abordagem das RPP tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade; a clareza dos objetivos a serem alcançados pelas RPP; a existência de uma política nacional de RPP; a organização institucional da política de RPP, por meio de uma Unidade de RPP, por exemplo; o compromisso dos diversos níveis de governo com os objetivos, diretrizes e os instrumentos da política de RPP; o espírito de parceria e confiança mútua; garantia de vantagens, para o setor público, com relação aos custos dos projetos e aos riscos existentes; a harmonização das culturas da Administração Pública e da gestão privada; o processo de comunicação e prestação de contas; a adaptação dos funcionários em setores predominantemente operados pelo funcionalismo público; e a garantia de estabilidade política e continuidade dos contratos.
- *Adequação do processo de seleção e contrato.* Os critérios de seleção; a política de competição ou de proteção; a agilidade e simplicidade do processo jurídico; a garantia de equidade e transparência no processo de seleção; e o desenho do contrato.
- *Características do empreendimento.* Qualidade técnica do projeto e à escolha da tecnologia apropriada; seleção da estrutura adequada de parceria; boa composição de projetos em carteiras, em função de sua inserção coerente no planejamento governamental; e definição de um cronograma realista.
- *Aspectos econômico-financeiros.* A boa qualidade de análises e previsões econômicas e financeiras; um efetivo envolvimento do setor financeiro para acesso a fontes de financiamento; uma efetiva participação e apoio do Governo; a adequada gestão e repartição de riscos; uma política tarifária de serviços públicos adequada; a aceitabilidade do preço; e um custo de capital aceitável.

- *Gerência do projeto e do contrato.* A qualidade e autonomia da gestão do projeto e do contrato; a definição clara dos resultados a serem alcançados (*outputs*); uma eficaz, justa e consensual medição do desempenho do concessionário, com a vinculação do pagamento da contraprestação aos indicadores de desempenho estabelecidos; a desburocratização e clareza dos procedimentos; a flexibilidade e renegociabilidade do contrato; o incentivo à inovação e à criatividade; e a adoção de instrumentos adequados *de avaliação de políticas*.

# Anexo 1 – Detalhamento do Marco Legal de Referência

Atos legais que nortearam e impulsionaram a ação e a modernização da gestão fiscal nas últimas décadas, sob os enfoques da Administração Pública e da Administração Tributária e Financeira.

## Administração pública

Essas normas abordam temas transversais que devem ser observados por todos os setores, nos distintos níveis e governo.

- a. **Direitos e obrigações do servidor público.** Os direitos e as obrigações dos servidores públicos foram regulados, em primeiro plano, pelos artigos 37 a 41 da Constituição Federal. Contudo, cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, dispor sobre o regime jurídico aplicável aos seus próprios servidores, respeitadas aquelas disposições constitucionais. A **Lei Federal nº 8.112 de 1990** (*Estatuto do Servidor Público Federal*), instituiu o regime jurídico dos ocupantes de cargos públicos da União e de suas autarquias e fundações públicas. Por isso, seu conhecimento é indispensável aos gestores e servidores públicos e útil a todos os cidadãos que se beneficiam dos serviços prestados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
- b. **Desenvolvimento de Pessoal.** Com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, promover o desenvolvimento permanente do servidor público, adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições e racionalizar e aumentar a efetividade dos gastos com capacitação foi aprovado o **Decreto Federal nº 5.707 de 2006** estabelecendo que as organizações públicas federais deveriam pautar sua gestão pelo conceito de competências.
- c. **Ética no serviço público.** O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi aprovado pelo **Decreto Federal nº 1.171 de 1994**, que também determinou a constituição nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta

e indireta de Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente. Este ato trata das regras deontológicas, dos principais deveres do servidor público, das vedações ao servidor público e do funcionamento das comissões de ética. Em complemento foi editado o **Decreto Federal nº 6.029 de 2007**, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

- d. **Conflito de interesses.** As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses forma reguladas pela **Lei nº 12.813 de 2013**.
- e. **Licitações e contratos da administração pública.** O Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos. A **Lei Federal nº 8.666 de 1993** (*Lei Geral de Licitações*) estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns foi regulamentada pela **Lei nº 10.520 de 2002**. *Leis estaduais estabeleceram regras específicas sobre o tema.*
- f. **Transparência fiscal.** A **Lei Complementar nº 131 de 2009** (*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 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: (1) 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; (2) quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. Ainda, em consonância com o disposto na Lei da Transparência, o **Decreto Federal nº 7.185 de 2010** e **Portaria STN nº 548 de 2010** definiram o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle<sup>87</sup>, assim como, os requisitos mínimos contábeis e de segurança dos sistemas utilizados no âmbito de cada ente da federação. *Normas estaduais estabelecem regras específicas sobre o tema.*
- g. **Acesso à Informação.** A definição de um marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado foi objeto da **Lei Federal nº 12.527 de 2011** (*Lei de Acesso*

---

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

à informação – LAI), que estabeleceu procedimentos para que a administração responda a pedidos de informação do cidadão e determinou que o acesso à informação pública deve ser a regra, e o sigilo, a exceção. Este tema foi regulamentado pelo **Decreto Federal nº 7.724, de 2012**. *Leis estaduais estabeleceram regras específicas sobre o tema.*

- h. **Educação fiscal.** A **Portaria Interministerial nº 413 de 2002, firmada entre os Ministérios da Fazenda e da Educação**, implementou o *Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)* com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Em complemento, a **Lei Federal nº 12.325 de 2010** determinou que os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e pela arrecadação de tributos e contribuições promoverão, em todas as cidades onde possuem sede, campanhas de conscientização e esclarecimento sobre os direitos e os deveres dos contribuintes. Ainda, instituiu o *Dia Nacional do Respeito ao Contribuinte*, data de conscientização cívica a ser celebrada, anualmente, no dia 25 de maio, com o objetivo de mobilizar a sociedade e os poderes públicos para a conscientização e a reflexão sobre a importância do respeito ao contribuinte.
- i. **Governança de tecnologia da informação.** O Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo código eletrônico para localização na Internet é **AC-1233-19/12-P de 2012**, foi resultado de pesquisa e auditoria realizada em distintos órgãos da administração pública federal e apresentou recomendações relacionadas com o processo de planejamento estratégico institucional e de planejamento estratégico de TI; a estrutura e o orçamento da TI; os processos de software, de gerenciamento de projetos, de gestão de serviços, de capacitação e de contratação de soluções de TI; a segurança da informação; o monitoramento do desempenho da gestão e a auditoria interna de TI. Sobre este tema, a **Instrução Normativa / SLTI nº 4 de 2010** determinou que todas as contratações de bens e serviços deveriam estar vinculadas a elementos existentes no *Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI)*.
- j. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).** O Programa criado pelo **Decreto Federal nº 5.378 de 2005** foi resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização. Sua finalidade é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país mediante a melhoria contínua da gestão. As ações do Programa se desenvolvem, principalmente, no espaço em que a organização pública se relaciona diretamente com o cidadão, seja na condição de prestadora de serviços, seja na condição de executora da ação do estado e estão desdobradas em três processos – Avaliação da Gestão; Simplificação de Processos e Gestão do Atendimento.
- k. **Participação e atendimento ao cidadão.** A **Emenda Constitucional nº 19 de 1998** estabelece as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, devem alcançar: (1) As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral,

asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (2) O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; (3) A disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

- I. **Economia com despesas correntes.** A **Emenda Constitucional nº 19 de 1998** determina a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

## Administração tributária, financeira, dívida e gasto público.

Essas normas abordam temas setoriais que devem ser observados pela gestão fiscal nos distintos níveis de governo:

- a. **Simplex nacional ou Supersimples.** A **Lei Complementar nº 123 de 2006** (*Lei geral das micro e pequenas empresas*), estabeleceu as normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nos três níveis de governo, especialmente no que se refere: (1) à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante *regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias*; (2) ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; (3) ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão. Esta lei criou o Simples Nacional, conhecido também como Supersimples, que unificou o pagamento de oito impostos federais, estaduais e municipais com alíquotas que variam entre 4% e 16,85%, conforme a receita bruta anual e o tipo de empreendimento. O imposto único vale como recolhimento dos seguintes tributos: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e Imposto sobre Serviços (ISS).
- b. **Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).** O **Decreto Federal nº 6.022 de 2007** instituiu o SPED como instrumento para unificação das atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal dos empresários e das sociedades empresárias, mediante fluxo único, computadorizado, de informações. O decreto definiu como usuários do SPED: a Receita

Federal do Brasil (RFB), as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a RFB, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta que tenham atribuição legal de regulação, normatização, controle e fiscalização dos empresários e das sociedades empresárias.

- c. **Protocolo de Cooperação ENAT nº 03/2005 – II ENAT**, celebrado entre a União, por intermédio da Receita Federal do Brasil, os Estados e o Distrito Federal, por intermédio de suas Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação, e os Municípios, objetivando a implantação da Nota Fiscal Eletrônica, integrante do Sistema Público de Escrituração Digital.
- d. **Ajuste SINIEF Nº 09, 25 de 2007**, acordado entre o CONFAZ e a RFB, que institui o Conhecimento de Transporte Eletrônico e o Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico.
- e. **Protocolo ICMS 27, de 2008**, que dispõe sobre a autorização, pelo Estado de Minas Gerais, para uso, reprodução e adaptação do programa denominado “Auditor Eletrônico”.
- f. **Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas**. A **Lei Complementar nº 121 de 2006** criou o sistema e estabeleceu que a União, os Estados e o Distrito Federal, mediante celebração de convênios, poderiam estabelecer, conjuntamente, planos, programas e estratégias de ação voltados para o combate ao furto e roubo de veículos e cargas em todo o território nacional.
- g. **Desoneração do ICMS na exportação**. A **Lei Complementar 87 de 1996** (*Lei Kandir*) eliminou a incidência do ICMS na exportação de mercadorias, previu o crédito do imposto pelo exportador.
- h. **Bancos estaduais**. A **Lei Federal 8.727 de 1993**, tratou da renegociação dívidas assumidas pela União que bancos estaduais privatizados detinham em relação aos governos a eles vinculados, como disciplinado pela **Medida Provisória 2.192-70 de 2001**, que estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispôs sobre a privatização de instituições financeiras.
- i. **Previdência no Serviço Público**. A **Lei Federal nº 9.717 de 1998** (*Lei Geral da Previdência no Serviço Público*) estabeleceu as regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS (avaliação atuarial inicial e reavaliação anual, recursos somente para pagamento de benefícios, proibição de pagamento de benefícios por convênio, contas distintas das contas do Tesouro, proibição de empréstimos aos entes e aos segurados e aplicação de recursos conforme norma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, entre outras). Em complemento foi publicada a **Resolução do CMN nº 3.790 de 2009**, que dispôs sobre as aplicações dos recursos em moeda corrente dos regimes próprios de previdência social instituídos pelos entes federados.
- j. **Adimplência do Estado com a União**. A **Instrução Normativa da STN nº 1 de 2001** disciplinou o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, constantes da LRF instituiu o *Cadastro Único de Convênio (CAUC)* e a **Instrução Normativa da STN nº 2 de**

**2002**, disciplinou a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos entes federados para a realização de transferências voluntárias e instituiu o *Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias*. Em complemento a **Lei Federal nº 11.945 de 2009** (artigos 8º e 9º) determinou que os órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis pela inscrição de pendências relativas a obrigações fiscais, legais ou de natureza financeira ou contratual devidas por Estados, Distrito Federal ou Municípios e que compõem a base de informações para fins de verificação das condições para transferência voluntária da União deveriam (1) adotar procedimento prévio de notificação como condicionante à inscrição definitiva de pendência nos sistemas próprios, cadastros ou bancos de dados de controle utilizados para essa finalidade; e (2) manter, em seus sistemas, cadastros ou bancos de dados de controle, as informações sobre a data da notificação e o prazo para inscrição definitiva da pendência. Para tanto os órgãos deveriam adaptar seus sistemas próprios, cadastros ou bancos de dados de controle devendo tais informações ser incorporadas ao CAUC e outros sistemas ou portais de consulta unificada de informações sobre Estados e Municípios.

- k. **Sistema de contabilidade federal.** O **Decreto Federal nº 6.976 de 2009** definiu as finalidades, atividades, organização e competências do Sistema de Contabilidade Federal, que tem como objetivo promover a padronização e a consolidação das contas nacionais; a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente; e o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.
- l. **Pagamento de precatórios judiciais.** A **Emenda Constitucional nº 30 de 2000** determinou a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado e estabeleceu que deveriam ser liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos<sup>88</sup>.
- m. **Regime especial para pagamento de precatórios**<sup>89</sup>. A **Emenda Constitucional nº 62 de 2009** estabeleceu que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, deveriam ser efetuados exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. Ainda, a quitação do saldo devedor de precatório

---

88. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

89. Precatório é o meio pelo qual se formula a requisição de pagamento à Fazenda Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por ocasião de dívidas a que estes últimos tenham sido judicialmente condenados a arcar

de cada ente da federação deve ocorrer no prazo de 15 anos ou conforme vinculação de percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) e os valores desses passivos e das *Requisições de Pequeno Valor (RPVs)* devem constar da Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO).

- n. **Endividamento dos estados.** A **Resolução do Senado Federal nº 40 de 2001** estipulou que, a partir de 2016, 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. Até aquele exercício, eventuais excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 por ano. A **Resolução do Senado Federal nº 43 de 2001**, fixou, em termos da receita corrente líquida, limites para o tipo e o volume de novas operações de crédito e para o serviço das dívidas contraídas.
- o. **Parceria Público Privada (PPP).** A **Lei Federal nº 11.079 de 2004** (*Lei da PPP*) instituiu duas novas modalidades de concessão: a administrativa e a patrocinada. A primeira engloba a concessão de serviços públicos e de obras públicas que, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, envolvem a contraprestação pecuniária paga pelo setor público ao privado. Já a segunda modalidade consiste em um contrato de prestação de serviços, em que o setor público é usuário direto ou indireto, e que também pode incorporar a realização de obras ou o fornecimento de bens. Nessa modalidade, o setor privado é remunerado apenas por meio de contraprestação pecuniária paga pelo setor público. *Leis estaduais estabeleceram regras específicas sobre o tema.*
- p. **Consórcios Públicos.** A **Lei Federal nº 11.107 de 2005** e o **Decreto nº 6.017 de 2007** dispõem sobre normas gerais para contratação de consórcios públicos. A **Portaria STN nº 72 de 2012** estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.

Atos normativos diversos que foram editados nos últimos cinco anos ou que se encontram em processo de tramitação e, que deverão ampliar a demanda por novas ações de modernização da gestão fiscal:

- a. **Protocolo de Cooperação nº 04/2010 – SISCOMEX**, celebrado entre a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e os Estados e o Distrito Federal, por intermédio de suas Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação, objetivando o desenvolvimento, no âmbito do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), de funcionalidade que permita efetuar o pagamento do ICMS incidente na entrada de mercadorias ou bens importados do exterior, por meio de débito em conta corrente bancária do importador, com a interveniência das Unidades Federadas, inclusive nos casos de autorização para liberação de bens e mercadorias importados desonerados do ICMS.
- b. **Convenio ICMS nº 12 de 2013**, aprovou a criação do **Sistema Nacional de Identificação, Rastreamento e Autenticação de Mercadorias (Brasil-ID)**, que trata de dispositivos baseados na tecnologia RFID (identificação por radiofrequência) composto por etiquetas

ou adesivos afixados em produtos e mercadorias que poderão ser rastreados em razão de possuírem o Chip-BrID (chip com uso de RFID) ali inseridos, visando facilitar a fiscalização da circulação de mercadorias. O sistema também prevê a utilização de cartões de documentos fiscais eletrônicos, onde serão armazenadas as informações da NF-e bem como dos produtos nela registrados; a utilização de Identificador de Veículo de Carga Eletrônico, dando rastreabilidade do veículo e respectiva carga; Lacres de Transporte de Carga Eletrônico, visando garantir a integridade da carga manifestada; e identificador de embalagem de transporte eletrônico visando a integridade no transporte de contêineres e de produtos de alto valor. Este tema foi objeto do **Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2009** entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a Receita Federal, os Estados e o Distrito Federal da União por intermédio de suas Secretarias de Fazenda, Finanças, Tributação ou Receita.

- c. **Ajuste SINIEF 21, de 2010**, acordado entre o CONFAZ e a RFB, que institui o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais MDF-e.
- d. **Ajustes SINIEF nº 1, 11 e 22 de 2013**, que aprovaram e regulamentaram a implantação, a critério da unidade federada, da Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e) e do Documento Auxiliar DANFE-NFC-e para o comércio varejista, introduzindo alterações no **Ajuste SINIEF nº 7 de 2005**, que instituiu a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), para utilização pelos contribuintes do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ou do ICMS.
- e. **Lei Complementar nº 147 de 2014**, veda a criação de obrigações acessórias para as microempresas e empresas de pequeno porte, exceto os programas de cidadania fiscal (estímulo à arrecadação).
- f. **Portaria do Ministério da Fazenda nº 184 de 2008**, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pela área pública (União, Estados e Municípios) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) constitui uma importante marco normativo, ainda em andamento.

	Portaria nº 406/2011 (texto original)	Portaria nº 828/2011 (alteração da Portaria nº 406 2011)	Portaria nº 437/2012 (texto original)	Portaria STN nº 753/
<b>PCASP (Parte IV)</b>	2012 – União, Estados e DF 2013 – Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios	Final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios
<b>DCASP (Parte V)</b>	2012 – União, Estados e DF 2013 – Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios	Final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios

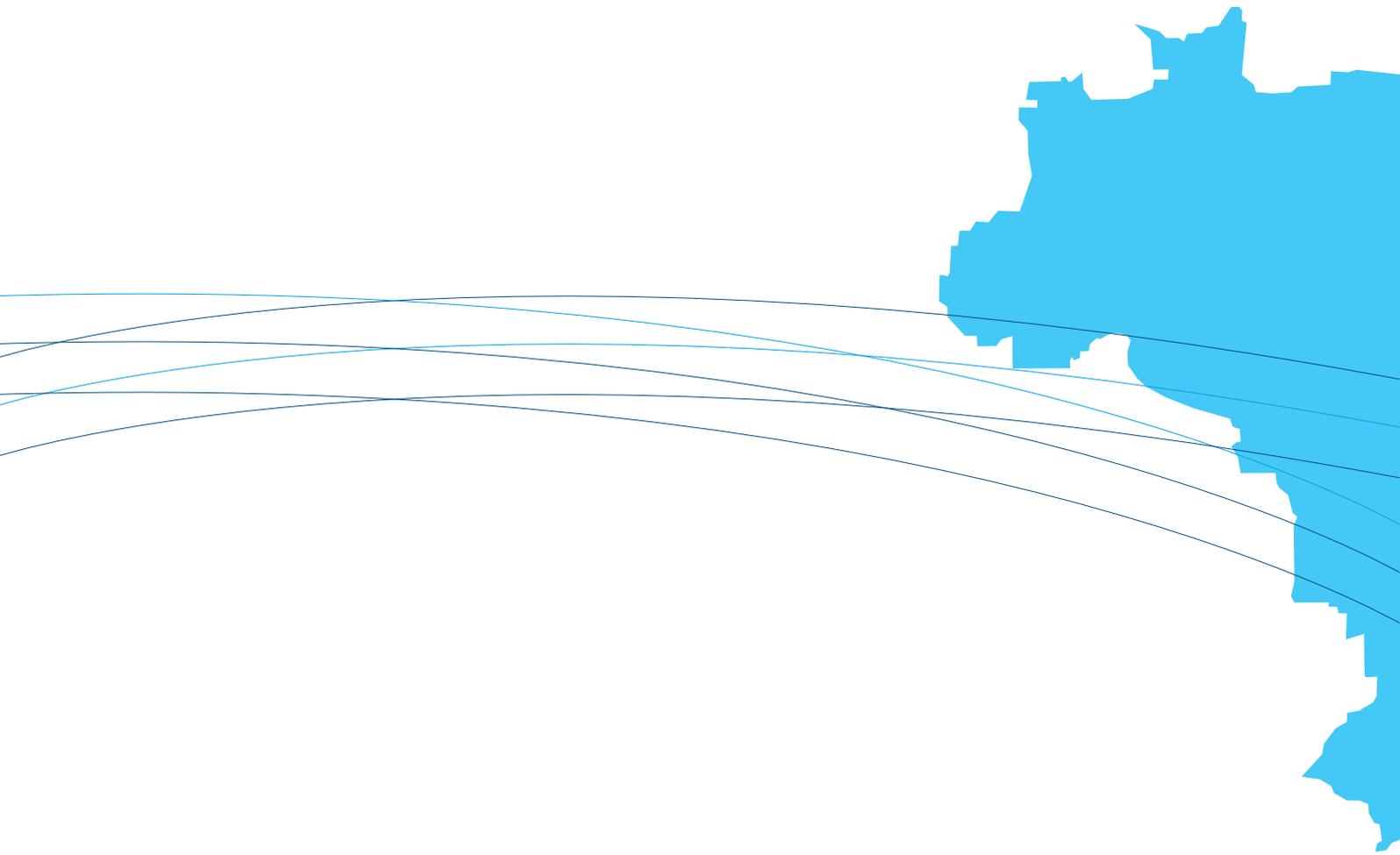
	Portaria nº 406/2011 (texto original)	Portaria nº 828/2011 (alteração da Portaria nº 406 2011)	Portaria nº 437/2012 (texto original)	Portaria STN nº 753/
<b>Procedimentos Contábeis Patrimoniais (Parte II)</b>	2012 – União, Estados, DF e Municípios	Gradualmente a partir de 2012 e integralmente até o final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios	Gradualmente até o final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios	Gradualmente até o final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios
<b>Procedimentos Contábeis Específicos (Parte III)</b>	2012 – União, Estados, DF e Municípios	2012 – União, Estados, DF e Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios	2013 – União, Estados, DF e Municípios
<b>Consolidação das contas dos entes da Federação</b>	–	2013/2014 com adoção integral do PCASP	2013/2014 com adoção integral do PCASP	2014/2015 com adoção integral do PCASP e das DCASP

- g. **Portaria STN nº 634 de 2013**, criou um único documento regulamentador da padronização conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), tornando claro o processo de convergência, principalmente no que se refere aos prazos estabelecidos e permitindo que as Portarias de aprovação das edições do MCASP tenham apenas esse objeto.

	PCASP	DCASP	Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP	Procedimentos Contábeis Específicos – PCE	Procedimentos Contábeis Orçamentários – PCO	Consolidação das contas dos entes da Federação
<b>Portaria nº 634/2013 Prazos atuais</b>	Até o final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios	Até o final de 2014 – União, Estados, DF e Municípios	Prazos a serem definidos conforme ato normativo específico da STN para cada procedimento	2013 – União, Estados, DF e Municípios	Aplicabilidade imediata	2014 / 2015 com adoção integral do PCASP e das DCASP

- h. **Projeto de Lei Complementar (Lei geral do contencioso)**<sup>90</sup>, que estabelece as normas gerais do processo administrativo tributário, aplicáveis à União, a os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
- i. **Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 559/2013**, que altera substancialmente a Lei nº 8.666 de 1993, alcançando temas tais como os acordos internacionais, as fases e modalidades da licitação, a dispensa e inexistência, os instrumentos auxiliares (credenciamento, pré-qualificação e o registro de preços), contratação de bens e serviços de TI, a gestão contratual e os procedimentos punitivos. Para os órgãos de controle define as responsabilidades do auditor, os procedimentos de controle e o controle prévio.

90. Baixa efetividade da cobrança do crédito inscrito na dívida ativa (federal e estadual). Recebimento de 1% do crédito do contencioso (argumento dos parlamentares para não aceitar as propostas de alterações do fisco).



**CONFAZ**  
Conselho Nacional de Política Fazendária

Ministério da  
**Fazenda**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA