

---

## **ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA FISCAL**

---

### **Experiências nacionais e internacionais na área da Transparência Fiscal**

**Núcleo de Estudos Fiscais**

**Fundação Getúlio Vargas**

**Elaborado por Basile Christopoulos**

**SÃO PAULO, FEVEREIRO DE 2012**

## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Experiências Nacionais na Área da Transparência Fiscal.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Experiências Internacionais na Área da Transparência Fiscal.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Conclusão.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Referências.....</b>	<b>10</b>

## **1. Introdução**

Este trabalho tem o objetivo de identificar no Brasil e no exterior as principais referências sobre índices de transparência fiscal, com o intuito de aproveitar as boas práticas e as experiências coletadas para o desenvolvimento do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal.

A metodologia de aferição de Transparência Fiscal do ITCF é bem específica, avaliando os portais de transparência dos Estados da federação, a existência e clareza de informações pré-definidas. Nesse sentido, as boas práticas constantes no código que possam ser medidas dessa forma serão integradas à pesquisa.

O intuito é fortalecer os laços entre democracia, transparência, tributação e gasto público, fazendo com que o cidadão se sinta parte da administração fiscal, obtendo informações que sejam relevantes em sua vida.

No tópico seguinte será tratada uma importante experiência realizada no Brasil na área de transparência fiscal, identificando possíveis erros ou possibilidades de mudanças metodológicas para adequação as propostas a serem desenvolvidas com os estados da federação brasileira, e que servirá de paradigma para a construção de um novo índice que pretende fomentar transparência fiscal.

No terceiro item, serão exploradas as experiências internacionais que desenvolveram conceitos importantes relacionados a transparência fiscal, bem como sumariamente expostos alguns índices que já foram criados no mundo com o intuito de medir a transparência fiscal.

## **2. Experiências Nacionais na Área da Transparência Fiscal**

Uma importante experiência nacional em termos de quantificação de transparência fiscal é a desenvolvida no ano de 2010 pela ONG Contas Abertas que criou o Índice de Transparência - **IT**, disposto no portal: <<http://www.indicedetransparencia.org.br/>>.

O **IT** na verdade criou três índices:

- o Índice de Transparência dos Municípios (ITM)
- o Índice de Transparência dos Estados (ITE)
- o Índice de Transparência da União (ITU)

A criação de um ranking é um dos seus principais objetivos. O **IT**, apesar da criação desses três índices, em seu ranking não distingue União, Estados e Municípios. O Índice de Transparência e Cidadania Fiscal - **ITCF**, a princípio, pretende avaliar somente os estados da federação.

O **IT** está baseado em três pilares que compõem a sua nota:

- (i) Conteúdo,
- (ii) Usabilidade e
- (iii) Série Histórica e Frequência de atualização.

A nota máxima do **IT** é 2.750 pontos e somente um estado pode alcançar o primeiro lugar, possibilitando a formação de ranking onde a subida de um estado pressupõe a perda de colocações dos demais.

O **IT** possui um Comitê de Transparência, formado por oito especialistas em diversas áreas, entre elas jornalistas, economistas, cientistas políticos, que desenvolveram artigos e a metodologia do índice (dois deles neste caso).

São fornecidos relatórios de análise dos portais dos entes públicos avaliados, com as notas finais dos pilares que compõem as notas, e com observações sobre os defeitos e qualidades dos portais, apontando a data de avaliação e a data da revisão da avaliação, sem, contudo, demonstrar em quais pontos específicos entes tiveram sua nota rebaixada.

### **3. Experiências Internacionais na Área da Transparência Fiscal**

A literatura mundial sobre transparência fiscal cresce nos últimos anos, e sem dúvida foi impulsionada pelo Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional. O Código divide as boas práticas em quatro campos:

i) definição clara de funções e responsabilidades; ii) abertura dos processos orçamentários; iii) acesso público à informação; e iv) garantias de integridade.

Como definição de Transparência Fiscal amplamente aceita temos:

Abertura para o público em geral sobre a estrutura e funções de governo, as intenções da política fiscal, as contas do setor público, e projeções. Trata-se de acesso a informação confiável, abrangente, oportuna, compreensível e internacionalmente comparável sobre as atividades do governo - seja realizado dentro ou fora do setor público - para que o eleitorado e os mercados financeiros possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os verdadeiros custos e benefícios das atividades do governo, incluindo suas implicações presentes e seu futuro econômico e social.<sup>1</sup> (KOPITS, 1998)

Ou seja, a transparência fiscal abrange diversos aspectos da abertura de informações que possuem um foco definido em nosso índice, fazer o cidadão sentir-se parte da administração fiscal.

A literatura internacional sobre o tema nos ajuda não simplesmente a entender o conceito de transparência fiscal, mas também a entender qual o papel de um índice no contexto democrático atual.

Há relatos, por exemplo, de que o aumento da transparência fiscal gera aumento de popularidade dos governantes que a implementam. (ALT, LASSEN, SKILLING, 2005, p. 6 e 7) O que pode ser considerado um estímulo para os Estados realizarem mudanças institucionais que caminhem no sentido de dar maior transparência sobre seus dados fiscais.

A transparência das informações fiscais também pode incentivar um melhor entendimento público e um consequente apoio a reformas que visem diminuir as dívidas públicas e eliminar as vulnerabilidades fiscais. (PARRY, 2007, p. 4)

Além disso, duas perguntas podem ser consideradas fundamentais para a transparência fiscal. As informações fiscais são compreensíveis pelo público? E, além

---

<sup>1</sup> No original: “Openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities – whether undertaken inside or outside the government sector – so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implication”.

disso, verificáveis, ou seja, podem ser conferidas? (ALT, LASSEN, SKILLING, 2005, p. 8) A literatura internacional, portanto, valida a preocupação em não apenas medir quantas informações são dispostas, como também qual a qualidade dessas informações e qual a sua confiabilidade.

E o desafio da Transparência Fiscal na resolução dessas questões no Brasil passa pelo reconhecimento da nossa condição federal e pelas padronizações que devem ocorrer não apenas no controle de dívidas (ALLAN, 2003, p. 18), como na divulgação de informações fiscais para os seus cidadãos.

É possível afirmar também, embora boa parte da população não tenha acesso às informações fiscais, que o Brasil está avançado na padronização necessária no que diz respeito a regras fiscais, financeiras e tributárias. Nossas regras de Direito Financeiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 4.320/64, além das regras da própria Constituição Federal, criaram padrões como a periodicidade das leis orçamentárias, sendo o PPA de 4 anos, a LDO de 1 ano e meio, e a LOA de 1 ano, relatórios de metas fiscais, classificações de despesas como corrente e de capital, enfim, critérios unificados para os diversos entes dos diversos níveis federativos. No campo da transparência fiscal, apesar da positivação da Lei Complementar de nº 131, ainda não há a criação desses padrões unificados nacionalmente, o que o **ITCF** busca em parte estabelecer.

Num trabalho organizado sobre os Estados americanos, baseado em publicações do *National Association of State Budget Offices*, que pode ser traduzido como Associação Nacional dos Departamentos de Orçamento Público, são colocados critérios para se aferir a transparência fiscal que não fariam sentido em nossa realidade diante desses avanços relatados, como a frequência anual de orçamentos, uma prática geral contábil unificada, a obrigatoriedade de previsão de receitas e a previsão de despesas plurianuais. Outros critérios colocados pelos autores, evidentemente, podem servir para avançar na transparência fiscal no Brasil, como uma das alternativas interessantes apresentadas de certas atividades de controle da despesa serem realizadas por servidores não-partidários, o que no Brasil poderia ser medido pela atuação de

servidores estáveis não ocupantes de cargos em comissão (ALT, LASSEN, SKILLING, 2005, p. 9).

Numa outra contribuição da experiência internacional, o pesquisador do Fundo Monetário Internacional, Farhan Hameed criou um índice de transparência fiscal baseado no Código de Boas Práticas do FMI, onde as informações são separadas em quatro grupos, em tradução livre: i) de garantia dos dados, acerca de sua confiabilidade, ii) informações orçamentárias de médio-prazo, iii) de execução orçamentária, e iv) de riscos fiscais. (HAMEED, 2005)

O índice proposto concede notas maiores para as informações compreensíveis e completas, notas menores para parcialmente informadas e não informadas. Composto os dois critérios do **ITCF**, compreensão e completude.

	Extent	Prevalent	Somewhat prevalent	Limited
Reporting in budget				
Not reported/No quantitative information available		0	0	0.66
Not reported/Partial quantitative information available		0	0.33	0.66
Partially reported		0.33	0.66	1
Comprehensively reported		0.66	1	1

(HAMEED, 2005, p. 38)

O autor do índice mostra preocupação com a confiabilidade das informações, bem como com o realismo dos orçamentos públicos, de forma que estes tenham suas estimativas de receitas confirmadas com a realidade. (HAMEED, 2005, p. 14)

Além disso, nas informações orçamentárias de médio-prazo são tidas como relevantes as informações sobre políticas públicas fiscais e seus objetivos, avaliando se estes foram amplamente discutidos na sociedade e se estão publicados pelos países avaliados. (HAMEED, 2005 p. 16)

Outro índice é o criado por pesquisadores da Universidade de Murcia, na Espanha, com fundamento na base de dados do Banco Mundial e da OECD. O estudo

foi realizado com uma amostragem de 43 países, sendo nove da América, vinte da Europa, três da África, três do Oriente Médio, quatro da Ásia e dois da Oceania.

Quanto mais critérios fossem incorporados aos relatórios enviados pelos países, mais transparente seria o país. E o estudo chegou a conclusão de que a transparência fiscal estimula a responsabilidade fiscal, ao encontrar semelhança de resultados entre os países mais transparentes e os que mais eram responsáveis fiscalmente. (BENITO, BASTIDA, 2009)

Num trabalho publicado em 2006, Roumeen Islam desenvolveu um índice de transparência, não apenas fiscal, com apenas onze variáveis representativas como: produto interno bruto, desemprego, importações e exportações, além de receitas e despesas públicas. O autor considerou uma frequência de atualização desejável para cada informação específica, pontuando-as conforme os dados apresentados pelos Estados. Cento e setenta países foram avaliados, dentro de três indicadores com notas específicas em cada um. Uma ressalva do autor deve ser levantada, no sentido de que mesmo as informações estando dispostas na internet, nem sempre o acesso a elas pode ser considerado fácil pela dificuldade nos portais de informação, ou mesmo pela falta de acesso à rede mundial. (ISLAM, 2006, 131)

Um estudo realizado pelas pesquisadoras Maria Cucciniello e Greta Nasil nos portais dos maiores municípios italianos é de grande interesse para a construção de um Índice de Transparência e Cidadania Fiscal no Brasil.

Em primeiro lugar porque a análise se assemelha ao objeto do índice proposto, ambos focam apenas portais e informações dispostas na internet. Além disso, vários conceitos adotados podem ser utilizados com as devidas adaptações à nossa realidade e objetivo de pesquisa.

No índice italiano, foram propostas *quatro dimensões*:

**INSTITUCIONAL** – Atividades institucionais e informações exigidas pela legislação;

**POLÍTICA** – Informações sobre os representantes políticos e suas atividades (Ex. Número de absenteísmo nas seções, projetos de lei no qual participa);



**FINANCEIRA** – Informações relativas às Finanças Estatais: Receitas e Despesas;

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS** – Desempenho do Estado em prestar informações aos contribuintes. (CUCCINIELLO, NASIL)

As quatro dimensões podem servir para diferenciar informações que serão trabalhadas no **ITCF**, além disso, destaca a dimensão prestação de serviços das demais, o que se adequa à proposta do Núcleo de Estudos Fiscais de avaliar no índice dados sobre contencioso fiscal.

Em cada uma das dimensões do índice é possível perceber a existência de *três modelos de informações*:

**INFORMAÇÃO ESTÁTICA:** Informações que não precisam de atualizações frequentes;

**INFORMAÇÃO DINÂMICA:** Informações que necessitam de atualizações constantes;

**FEEDBACK** – Respostas as solicitações dos contribuintes. (CUCCINIELLO, NASIL)

Os dados que serão valorados no **ITCF** se adequam aos modelos de informação estática, dinâmica e de *feedback*, e essa formatação pode ajudar a entender como elementos podem ser ponderados em grau de importância, inclusive na consideração sobre frequência de atualização.

Outro grande problema a ser considerado, e que faz parte das preocupações da literatura mundial sobre transparência, diz respeito à acessibilidade. O grau de acessibilidade das informações é medida na proposta italiana através da “regra dos 3 cliques”. Dessa forma, informações devem ser dispostas a, no máximo três cliques do cidadão no acesso do portal. Acima de três cliques o dado é considerado menos acessível e recebe pontuação inferior na graduação do índice.

#### 4. Conclusão

Nem todas as experiências, nacionais ou internacionais, se adequam perfeitamente à proposta de índice que se ora propõe, considerando inclusive a situação específica dos estados da federação. No entanto, analisar as experiências anteriores faz parte do processo de conhecimento que pode nos poupar erros, desvios e inconsistências, partindo de um patamar já estabelecido de conceitos.

Esse breve relato sobre experiências internacionais sobre transparência fiscal não apenas valida a necessidade de estudo do tema como o interesse atual em se produzir índices que estejam habilitados a medir essa transparência dos instrumentos fiscais do Estado. Não é demais lembrar que o ITCF ora proposto não apenas observa o que o mundo vê como transparência fiscal como pretende estar adequado à realidade brasileira, que apresenta aspectos distintivos relevantes, não apenas pela estrutura federal única, como pelos sistemas tributários e de realização de despesas próprios, bem como está focado na transparência disponível na internet como instrumento da cidadania.

#### 5. Referências

ALLAN, William, PARRY, Taryn, *Fiscal Transparency in EU Countries: progress and future challenges*. Washington, IMF Working Paper, 2003.

ALT, James E., LASSEN, David D., ROSE, Shanna. *The Causes of Fiscal Transparency: evidence from the American States*. Sixth Jacques Polak Annual Research Conference, 2005.

CUCCINIELLO, Maria, NASIL, Greta. *Transparency: preached, practiced and preferred*. Disponível em: < <http://www.idep.eco.usi.ch/paper-nasi-172081.pdf>>. Acesso em 31 de janeiro de 2012.

HAMEED, Farhan. *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*. Washington, IMF Working Paper, 2005.

ISLAM, Roumeen. *Does More Transparency Go Along With Better Governance?* Malden, Blackwell Publishing Ltd., 2006.

KOPITS, George, CRAIG, Jon. *Transparency in Government Operation*. No. 158. Washington, IMF Working Paper, 1998.

PARRY, Taryn. *The Role of Fiscal Transparency in Sustaining Growth and Stability in Latin America*. Washington, IMF Working Paper, 2007.