
**ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA FISCAL (ITCF):
TRANSPARÊNCIA, EDUCAÇÃO FISCAL E SELF-RESPONSIBILITY COMO
REFERÊNCIA PARA A INDUÇÃO DE PRÁTICAS COOPERATIVAS ENTRE
FISCOS E FISCO/CONTRIBUINTE**

PLANO DE TRABALHO

**Equipe do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)
da Escola de Direito da Fundação Getúlio
Vargas (FGV)**

SUMÁRIO

1. Objetivos.....	03
2. Produtos.....	03
3. Cronograma para o desenvolvimento dos produtos e alcance de metas.....	05
4. Estrutura de governança sugerida	
5.1. Organização.....	06
5.2. Papeis e atribuições.....	07
5. Premissas do projeto.....	08
6. Fatores críticos para o sucesso do projeto.....	10

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA FISCAL (ITCF): TRANSPARÊNCIA, EDUCAÇÃO FISCAL E SELF-RESPONSIBILITY COMO REFERÊNCIA PARA A INDUÇÃO DE PRÁTICAS COOPERATIVAS ENTRE FISCOS E FISCO/CONTRIBUINTE

PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO (Minuta para Discussão)

1. OBJETIVOS

O Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão de Gestão Fazendária (COGEF) realizará, no ano de 2012, o projeto “Índice de Transparência e Cidadania Fiscal: Transparência, Educação Fiscal e Self-Responsability como Referência para a Indução de Práticas mais Cooperativas entre Fiscos e Fisco/Contribuintes” nos termos do Contrato de Serviços Técnicos de Consultoria N. 001/2011 BR-T-1145.

Os objetivos do projeto são os seguintes:

(i.) **Criação do ITCF** (Índice de Transparência e Cidadania Fiscal), que deverá:

(a.) Definir critérios objetivos para mensurar a capacidade dos sites dos Fiscos estaduais de expor informações relevantes sobre tributação e gasto público de modo compreensível para o cidadão. Os critérios de mensuração deverão levar em conta quatro fatores: qualidade e simplicidade da legislação tributária; transparência e clareza dos critérios de aplicação/interpretação da legalidade; transparência e clareza de informações sobre o contencioso fiscal; transparência e clareza de informações nos sites sobre arrecadação e gasto público.

(b.) identificar boas práticas e valorizar o aperfeiçoamento dos Fiscos estaduais.

(ii.) **Elaboração de um “Diagnóstico Nacional da Transparência e da Cidadania Fiscal”**: será publicado um livro composto por artigos escritos por especialistas e por funcionários dos Fiscos estaduais

2. PRODUTOS

Descreve-se, na tabela abaixo, os produtos do projeto estabelecidos no Contrato de Serviços Técnicos de Consultoria.

Produto	Descrição
---------	-----------

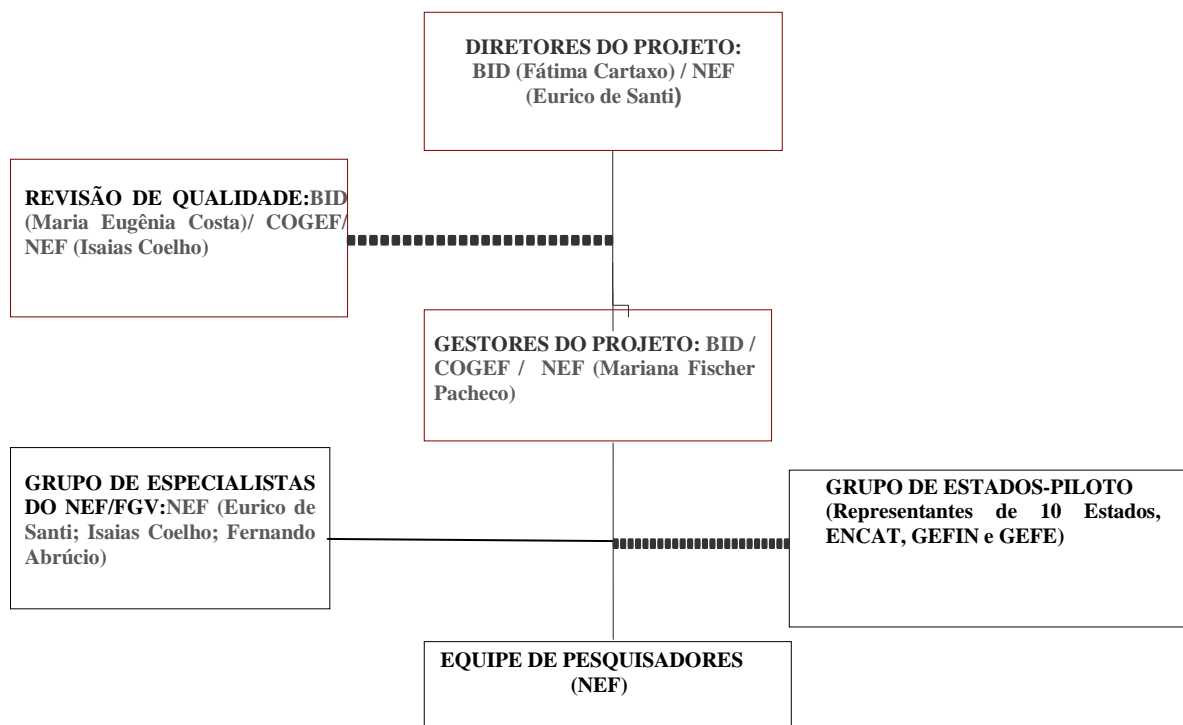
<p><u>Produto 1</u> – Plano de trabalho, estudo dos sites dos Estados brasileiros e de modelos de avaliação de transparência utilizados em outros países</p>	<p><u>Plano de Trabalho</u> – Equipe do NEF elaborará um plano de trabalho, a ser discutido com a COGEF, que deverá especificar produtos, etapas de execução, cronograma e modelo de governança do projeto.</p> <p><u>Estudo de sites dos Estados brasileiros e de modelos de avaliação de transparência utilizados no Brasil e em outros países</u> – Equipe de pesquisadores NEF fará uma avaliação preliminar dos sites dos Estados e, igualmente, investigará modelos bem sucedidos de avaliação de transparência utilizados no Brasil e em outros países.</p>
<p><u>Produto 2</u> – Auto-avaliação dos Estados</p>	<p>Os pesquisadores <i>ad hoc</i> dos Fiscos estaduais farão um diagnóstico da transparência dos sites dos Estados em que atuam e identificarão boas práticas. A equipe de pesquisadores do NEF sistematizará as informações e apresentará um relatório para o “Grupo de Estados-Piloto”.</p>
<p><u>Produto 3</u> – Diagnóstico preliminar e elaboração do primeiro modelo do ITCF</p>	<p><u>Diagnóstico preliminar</u> - Com base nos relatórios formulados nas etapas iniciais do projeto, a equipe de pesquisadores do NEF elaborará um diagnóstico sobre transparência nos Estados.</p> <p><u>Primeiro modelo do ITCF</u> – Será elaborada uma proposta de indicadores de transparência nos Estados e, do mesmo modo, serão apontados exemplos boas práticas.</p>
<p><u>Produto 4</u> – Segunda versão do ITCF (10 Estados-piloto)</p>	<p>Depois de debates com especialistas e com representantes dos Estados, a versão preliminar do ITCF será revista e, eventualmente, reformulada.</p>
<p><u>Produto 5</u> – Avaliação do ITCF</p>	<p>Os representantes dos Estado na COGEF validarão e, eventualmente, solicitarão reformulação de aspectos do ITCF</p>
<p><u>Produto 6</u> – Relatório Final sobre o Projeto</p>	<p>A equipe do NEF elaborará um relatório final sobre o projeto</p>

[illegible]

Fase 4 – Conclusão														
Segundo seminário aberto sobre o ITCF e sobre o Banco de Boas Práticas dos Estados														

4. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA SUGERIDA

4.1. ORGANIZAÇÃO



4.2. PAPEIS E ATRIBUIÇÕES

Descreve-se na tabela abaixo a composição¹ e as atribuições de cada um dos grupos que fazem parte da organização de governança proposta.

¹ Designa-se a função e também o nome de um técnico ou especialista nos casos em que já houve indicação pela instituição. Há a referência apenas a função nos casos em que a instituição ainda não indicou técnico ou especialista.

Grupo	Composição / Atribuições
Revisores de Qualidade	<p><u>Composição:</u> revisor de qualidade BID (Maria Eugênia Costa), revisor de qualidade COGEF, revisor de qualidade NEF (Isaias Coelho)</p> <p><u>Atribuições:</u> Os revisores serão responsáveis pelo controle de qualidade dos produtos a serem entregues</p>
Grupo de especialistas NEF/FGV	<p><u>Composição:</u> Especialistas do NEF (Isaias Coelho; Fernando Abrúcio; Eurico de Santi)</p> <p><u>Atribuições:</u> Especialistas do NEF em Economia, Ciência Política e Direito Tributário irão coordenar o projeto. Deverão orientar gestores e pesquisadores acerca da concretização de diretrizes, metodologia de trabalho e elaboração de produtos a serem entregues</p>
Diretores do Projeto	<p><u>Composição:</u> Diretor BID (Fátima Cartaxo); Diretor COGEF; Diretor NEF (Eurico Marcos Diniz de Santi)</p> <p><u>Atribuições:</u> Os diretores deverão tomar decisões globais acerca dos rumos dos trabalhos.</p>
Gestores do Projeto	<p><u>Composição:</u> Gerente BID; Gerente COGEF; Gerente NEF</p> <p><u>Atribuições:</u> Os gerentes serão responsáveis pelo bom andamento do projeto. Deverão garantir que o projeto se desenvolva de acordo com as etapas previstas no plano de trabalho, que os produtos sejam entregues no prazo previsto e que as ações dos diferentes grupos estejam bem coordenadas.</p>
Grupo de Estados-Piloto	<p><u>Composição:</u> O grupo será composto pelos dez Estados participarão que experiências piloto (na reunião da COGEF no Pará representantes de SP, RJ, MG, MA, MS, ES, BA, RS, CE e PE demonstraram interesse em fazer parte deste grupo) além de representantes do ENCAT (Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais) , GEFIN (Grupo de Gestores Financeiros dos Estados) GEFE (Grupo de Educação Fiscal)</p> <p><u>Atribuições:</u> O Grupo de Estados-Piloto participará de reuniões com a equipe de especialistas e de pesquisadores do NEF. Estará encarregado de discutir, recomendar alterações e aprovar os produtos do projeto antes que estes sejam submetidos ao plenário da COGEF. Deverá também designar representantes dos Estados-Piloto que atuarão como pesquisadores <i>ad hoc</i> (os pesquisadores <i>ad hoc</i> deverão coordenar, no âmbito do Estado em que atuam, a auto-avaliação da transparência dos sites dos Fiscos, assim como identificar “boas</p>

	práticas” a serem disponibilizadas no “Banco de Boas Práticas dos Estados”).
Equipe de pesquisadores	Equipe de pesquisadores do NEF / FGV <u>Composição:</u> Basile Christopoulos, Frederico Bastos, Guilherme Bandeira, Laura Campadeli <u>Atribuições:</u> A equipe técnica do NEF estará encarregada em realizar a pesquisa e elaborar os produtos previstos no projeto

5. PREMISSAS DO PROJETO

(i.) Fortalecimento de instituições e de processos democráticos

O diagnóstico de que a falta de confiança (por parte dos cidadãos e entre entes da federação) é um dos principais obstáculos para realização de ações efetivas, capazes de solucionar os principais desafios fiscais do presente, é praticamente consensual entre autores de diversas disciplinas que se dedicam a investigar o tema. A falta de confiança deve ser percebida em conexão com um contexto em que instituições carecem de força, regras são pouco claras e não são levadas suficientemente a sério². A transparência é, decerto, um instrumento poderoso para o fortalecimento de instituições e para a construção de mais confiança.

(ii.) Estímulo ao diálogo, à ação em rede e à auto-regulação

As mais interessantes investigações sobre o tema sobre democracia e governança em rede apontam para a importância da criação de mecanismos de auto-regulação que possibilitem que atores (públicos ou privados) criem regras para si mesmos (ao invés da excessiva imposição “de fora para dentro” de parâmetros regulatórios)³.

² Sobre a importância do fortalecimento institucional e da existência de regras claras para a democracia e para a coordenação federativa ver ABRÚCIO, Fernando. Para Além da Descentralização: os Desafios da Coordenação Federativa no Brasil”. In Sônia Fleury (Org). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV. 2006 . Pp. 77-126.

³ Cf. BRAITHWAITE, John. “Responsive Regulation and Developing Economies” in **World Development** V. 34, n. 5.

Tendo tais teses em consideração, o principal diferencial do ITCF em relação a outros indicadores de transparência está no fato de que o ITCF será criado junto com os Estados e deverá utilizar critérios estabelecidos pelos Estados para mensurar transparência.

Ações de Estados dirigidas a promover mais transparência e inovação devem ser reconhecidas e elogiadas. De outro lado, a visibilidade de uma eventual falta de comprometimento por parte de Fiscos estaduais em alcançar parâmetros exigidos de transparência deve ser um incentivo para a mudança de atitude.

(iii.) Incentivo ao experimentalismo

Roberto Mangabeira Unger elabora uma crítica a teorias sobre “Direito e Desenvolvimento” que propõem que transplantar para países periféricos modelos já testados em países centrais é sempre a melhor solução. Segundo ele, importa levar a sério a trajetória das instituições em cada contexto concreto e estimular o experimentalismo⁴: instituições devem ter liberdade suficiente para dar respostas inventivas aos problemas que enfrentam e interesse em que os resultados de suas experiências alcancem fins públicos.

O ITCF pretende estimular o experimentalismo na medida em que divulgará “boas práticas” e ações inovadoras realizadas pelos Fiscos estaduais. Trata-se de valorizar e ações criativas de maneira que estas possam ser discutidas (pelos Estados e também pelos cidadãos), aprimoradas e reconstruídas em diferentes situações.

6. FATORES CRÍTICOS PARA O SUCESSO DO PROJETO

Este projeto é inovador, sobretudo, porque pretende construir um Índice de Transparência junto com os Estados (e não impor-lhes um índice). Os Estados deverão discutir quais são os melhores critérios para avaliar a transparência de seus sites, ter clareza a respeito do que necessitam fazer para aperfeiçoá-los e ter interesse em realizar as ações necessárias. É fundamental, portanto, criar canais de discussão que permitam que o processo de construção do ITCF seja, o mais possível, participativo.

Tendo isso em conta, identifica-se três fatores críticos para o sucesso do projeto:

Elsevier. 2006. pp. 884-898.

⁴ A ideia de experimentalismo remete aos primeiros pragmatistas norte-americanos (cf. DEWEY, John “The Public and its Problems” in **Later Works** v.2. Standard Southern Illinois University (SIU) editions) e atualmente é retomada por Roberto Mangabeira Unger e Oscar Vilhena. Cf. UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become**. New York: Verso; e VILHENA, Oscar Vieira. Entrevista ao Site Migalhas (realizada por José Márcio Mendonça). Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=koYDNt7fw7I>. Último acesso em novembro/2011

- (i.) Engajamento de representantes do Estado no processo – é preciso que os Estados percebam o ITCF como um instrumento eficaz e legítimo para promover transparência - ;
- (ii.) Alinhamento das expectativas dos diferentes atores envolvidos – O NEF e os representantes dos Estados devem construir canais eficientes de comunicação -;
- (iii.) Elaboração de uma agenda de reuniões entre a equipe do NEF e representantes dos Estados-Piloto – deverá haver uma quantidade significativa de encontros (sobretudo nos primeiros seis meses de realização do projeto), mas o calendário deve ser flexível de forma a não inviabilizar a participação dos interessados.