



PNAFE É REALIDADE

EDIÇÃO ÚNICA / ABRIL / 2006

PUBLICAÇÃO DESTINADA À DIVULGAÇÃO DO PNAFE - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO
À ADMINISTRAÇÃO FISCAL PARA OS ESTADOS BRASILEIROS

Existem idéias que
transcendem administrações e
transformam-se em conquistas nacionais.
PNAFE: inteligência na
gestão pública!



A nova face da Gestão Fiscal



Educação fiscal: nasce um novo cidadão
Quem ganha com a eficiência da arrecadação?
Nunca foi tão fácil pagar imposto
A abrangência e os desafios do Pnafe
Isolados nunca mais
A nova gestão do gasto público: transparência
que produz eficiência
O empurrão da TI



SEÇÃO GUIA:
COMO SE FAZ
UM PROGRAMA DE
MODERNIZAÇÃO

PNAFE

É REALIDADE

A nova face da Gestão Fiscal

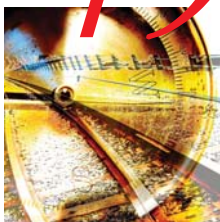
Nasce um
novo
cidadão



Isolados
nunca mais



Como se faz
um programa de
modernização



Abrangência
e desafios do
Pnafa



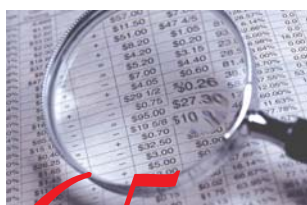
- 2 Apresentação / Almério Cançado de Amorim
- 3 Mensagem / Antonio Palocci Filho
- 4 Opinião / Murilo Portugal Filho
- 6 Editorial / João Dias Neto
- 8 Parcerias
- 9 Nasce um novo cidadão
- 12 Isolados nunca mais
- 17 Opinião / Carlos José L. Castro
- 19 Como se faz um Programa de Modernização
- 27 Entrevista / Luisa Rains

- 30 Entrevista / Albérico Mascarenhas
- 36 Opinião / Mauro S. Bogéa Soares
- 38 Entrevista / Nelson Machado
- 42 Abrangência e desafios do Pnafa
- 54 O empurrão da TI
- 65 A nova gestão do gasto público
- 74 Nunca foi tão fácil pagar imposto
- 80 Quem ganha com a eficiência da arrecadação
- 91 Entrevista / Yoshiaki Nakano
- 95 Opinião / José Roberto R. Afonso

Índice



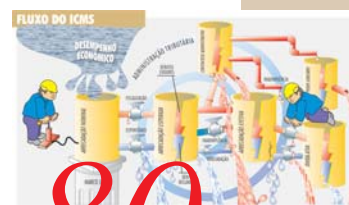
O empurrão
da TI



A Nova
Gestão do
Gasto
Público



Nunca foi
tão fácil pagar
imposto!



Quem ganha
com a eficiência
da arrecadação?

Expediente

■ MINISTÉRIO DA FAZENDA Ministro Antônio Palocci / Secretário Executivo Murilo Portugal / Secretário Executivo Adjunto Almério Cançado de Amorim ■ UCP - UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS Coordenador Almério Cançado de Amorim / Coordenador Substituto Claudiano Manoel de Albuquerque / Subcoordenador Técnico João Dias Neto / Subcoordenador Administrativo Financeiro Evandro Ferreira de Vasconcelos ■ EDITORES João Dias Neto / Carlos Leony Fonseca da Cunha / José Roberto Soares Lobato / Cariri Gerotto de Freitas / Maria Helena Barbieri Maganini ■ DESIGN GRÁFICO E PRODUÇÃO Josué Baena Castilho / Ricardo Luis de Paula / Maisa Giroto

Programa Nacional de apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros.

Desenvolvimento sustentável e equitativo requer Estado moderno e eficiente, capaz de garantir estabilidade econômica, adotar políticas sociais e ambientais apropriadas em um contexto jurídico estável e justo.

Com essa visão estratégica, o Governo federal implantou em 1997 o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, objetivando fortalecer e tornar mais eficiente a administração fiscal dos estados e do Distrito

Federal, promovendo a modernização da gestão dos recursos públicos para torná-la mais racional, ágil e transparente.

O desenvolvimento da capacidade fiscal do Estado tem efeitos significativos que afetam a administração pública e os contribuintes. Administração fiscal eficiente viabiliza o aumento da arrecadação e propicia ganhos de produtividade e redução dos custos do setor público. O

contribuinte também é beneficiado com atendimento mais ágil na área fiscal.

Desde o início da execução do programa em 1997, a arrecadação dos estados brasileiros apresentou incrementos expressivos. Com isso, os governos estaduais voltaram a pagar em dia salários e dívidas, e reativaram investimentos em estradas, energia elétrica, saneamento, portos, escolas e hospitais.

O PNAFE foi implementado em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, com investimentos que superaram US\$ 1,0 bilhão. Desse montante, cerca de US\$ 440 milhões foram financiados pelo BID, que também transferiu conhecimento gerado por experiências obtidas por outros países, e o restante foi executado com recursos próprios dos governos locais.

O PNAFE encerra-se neste ano de 2006. No entanto, os avanços que trouxe para a gestão fiscal dos estados brasileiros fincaram raízes profundas na administração pública brasileira. Muitos de seus frutos ainda serão colhidos.

Esta revista visa a deixar, para a sociedade brasileira, o registro dessa história de sucesso.

Almério Cançado de Amorim

Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda
Coordenador da UCP/PNAFE

Num país com muitas carências, é natural esperar do governo a realização de programas e projetos sociais, que atinjam diretamente a vida da população. Para conseguir dar sustentabilidade a tais projetos, um governo conseqüente e responsável precisa se debruçar com igual empenho sobre os meios que criem condições para ações sociais de maior alcance e melhor qualidade. É dessa perspectiva que deve ser visto o Programa Nacional de Apoio às administrações Fiscais dos Estados Brasileiros – PNAFE. Mesmo sem ter o apelo e a visibilidade dos programas sociais, o PNAFE representou esforço sem paralelo de modernização das máquinas fazendárias, que permitiu aos estados, de um lado, arrecadar mais e melhor e, de outro, melhorar a qualidade e o controle dos gastos, com a transparência que a sociedade exige.

O PNAFE, de modo profundo e quase silencioso, criou uma espécie de linguagem fazendária comum, que inclui conceitos novos de gestão, incorporação de modernas tecnologias de informação e de comunicação, sistemas de informação integrados, tudo criado dentro das próprias organizações, por meio de soluções ricas e inovadoras, com intensa partilha de experiências entre os estados. Pode-se afirmar que o PNAFE



PNAFE, uma história de sucesso.

Antonio Palocci Filho
Ministro de Estado da Fazenda

contribuiu decisivamente para a criação de nova cultura fazendária no Brasil.

Visto pela ótica de experiências que modelam a gestão eficaz, pode-se colocar o PNAFE entre aquelas que apontam novo caminho para a administração Pública brasileira. O PNAFE contribuiu para que o tema do equilíbrio fiscal

se tornasse familiar no Brasil. Mas não é apenas emprestando racionalidade e transparência aos gastos públicos que se faz ajuste fiscal. É preciso atuar sobre o lado das receitas, ampliando instrumentos que garantam a eficácia da máquina arrecadadora e o mecanismo de repressão à evasão fiscal, tudo isso com qualidade de atendimento e sem ônus adicionais para os contribuintes.

Num País das dimensões do Brasil, com a diversidade geográficas e sócio-cultural que apresenta, o equilíbrio fiscal e a consecução das metas governamentais não depende apenas da vontade dos governantes. É necessário tecnologia, esforço, inteligência, criatividade e, principalmente, espírito público dos muitos servidores que ajudaram a construí-lo. O equilíbrio fiscal é lição deixada por essas pessoas para um serviço público moderno, responsável e atuante, como o Brasil precisa.

Desde os primórdios da república brasileira, a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão das contas públicas foi um diagnóstico persistente, que se apresentava especialmente nos momentos em que as crises econômicas impunham a necessidade de melhores controles sobre as receitas e despesas do governo.

Diversos esforços foram realizados ao longo dos anos no sentido de se introduzir no País práticas de gestão condizentes com a magnitude e a complexidade de nossa sociedade e de nossa economia. Podemos identificar, como iniciativas nesse sentido, ainda na primeira metade do século XX, a centralização da arrecadação do Tesouro Nacional em contas bancárias específicas no Banco do Brasil. Posteriormente, em meados da década de 1960, importantes avanços foram introduzidos, em decorrência da edição da Lei n.º 4.320, de 31 de março de 1964.

Murilo Portugal Filho

O impacto do PNAFE no programa de estabilidade fiscal do Brasil

Atual Secretário Executivo do Ministério da Fazenda. Foi Secretário do Tesouro Nacional e Diretor Executivo do Fundo Monetário Internacional - FMI



Essa Lei propiciou maior sistematização dos orçamentos públicos nas três esferas de governo, assim como o aperfeiçoamento do sistema de programação financeira do governo federal, dentre outros aperfeiçoamentos institucionais.

Mas foi a partir de meados dos anos 80 que a gestão pública brasileira teve os avanços mais expressivos, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda, com o uso intenso das modernas tecnologias de informação e processamento de dados e, principalmente, de profundo reordenamento do arcabouço institucional, cujo mais recente avanço foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todo esse esforço se assenta em um conjunto de valores que vêm sendo reforçados na sociedade brasileira, como a transparência na gestão da coisa pública, a eficiência e a eficácia na execução das ações governamentais, o

planejamento como ferramenta fundamental para adequada gestão dos recursos e prevenção de riscos fiscais e, sobretudo, o equilíbrio das contas públicas como condição necessária para efetiva justiça fiscal.

Os governos estaduais se uniram ao governo federal nessa empreitada, em muitas ocasiões, como na condução do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, ora em fase final de implementação. Tive a oportunidade de acompanhar as primeiras iniciativas para elaboração deste programa, e agora tenho a felicidade de vê-lo chegar ao seu final, tendo atingido os resultados esperados, com grande sucesso.

Podemos hoje, todos nós brasileiros, nos orgulhar de olhar o passado e poder dizer: aquele diagnóstico de deficiência da organização das contas públicas, tão comum na administração pública brasileira até poucos anos atrás, ficou definitivamente no passado. Hoje a gestão das finanças dos estados brasileiros segue práticas mais modernas e eficazes, e para isso contribuiu, de forma decisiva, a implementação do PNAFE.

E o mais importante é constatar que o Programa é uma história de sucesso não apenas pelos resultados visíveis que produziu. Outros importantes avanços certamente ainda virão, como produto das sementes que foram plantadas, da introdução de uma cultura de permanente aprimoramento da gestão pública, da comunhão de esforços entre os estados, com o apoio da União. Essas práticas fincaram raízes e ainda produzirão muitos bons frutos para a sociedade brasileira. ■

Sistema Eletrônico de Compras.

Transparência,
agilidade e economia
nas compras do
governo.



A modernização dos mecanismos de compra dos estados proporciona aquisições em melhores condições de preço, qualidade e prazo, além de tornar todo o processo transparente para a sociedade e órgãos controladores. Para as empresas, ampliam as oportunidades de negociação de seus produtos com o Governo.



Vale a pena investir um bilhão de dólares na modernização das secretarias estaduais de fazenda?

João Dias Neto

Subcoordenador Técnico da UCP - Unidade de Coordenação de Programas do Ministério da Fazenda

Editorial

fazenda, tanto nos processos internos quanto nas relações governo-sociedade-contribuintes. Para isso, procurou-se adotar linguagem acessível ao grande público, sem perder de vista o compromisso com a fidelidade aos fatos e ao rigor técnico, a fim de que o público fazendário também se identificasse com a publicação.

Voltando à pergunta inicial, uma resposta apressada seria de que um bilhão de dólares poderia ter melhor destino, especialmente num País com tantas carências como o Brasil. Esse argumento seria válido se o investimento em modernização das administrações fazendárias não propiciasse notória ampliação da capacidade de investimento do Estado. Adicionalmente, é de se considerar que, no período de execução do PNAFE, todos os entes públicos realizaram expressivos investimentos em tecnologia, o que permite pressupor que, não fosse o Programa, o gasto teria ocorrido de qualquer forma, provavelmente sem o elevado nível de coordenação entre os estados e sem os ganhos de escala que essa coordenação proporcionou.

Dentre os principais benefícios que o PNAFE propiciou, é de se mencionar o desenvolvimento institucional, que implica mudanças relevantes não só nas ferramentas e nos processos de trabalho, mas principalmente no estabelecimento de novo patamar e de novas posturas no relacionamento entre estado e cidadão, conforme destacado nas diversas matérias ao longo desta revista. Participaram na elaboração dos textos a seguir, alguns dos profissionais que mais contribuíram para o sucesso do PNAFE, no governo federal, nos estados e em instituições nacionais e internacionais que atuaram em parceria na condução do Programa.

Não poderia deixar de ser mencionado, como principal base de sustentação da implantação do PNAFE, a atuação dos servidores públicos participantes das equipes das Unidades de Coordenação Estadual – UCE, bem como da Unidade de Coordenação de Programas – UPC, do Ministério da Fazenda. Os resultados que dizem respeito aos aspectos ligados ao aumento da arrecadação

A revista PNAFE É REALIDADE surgiu não só da necessidade de dar uma resposta imediata, ao Governo e à sociedade, quanto ao significado e aos resultados do Programa PNAFE, que chega ao seu final. Antes de tudo, vislumbrou-se a oportunidade de registrar, para as gerações futuras, o esforço de modernização empreendido pelos estados brasileiros no limiar do novo milênio. Relevantes impactos dessa empreitada certamente ainda se farão presentes no setor público brasileiro, ao longo de muitos anos.

Buscou-se então captar, tanto quanto possível, o impacto do PNAFE nas secretarias estaduais de

foram explorados na matéria A QUEM INTERESSA A EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO. As demais matérias de PNAFE É REALIDADE apontam para outros ganhos importantes do Programa, mensuráveis ou não. Na matéria que trata do tema DESAFIOS E ABRANGÊNCIA DO PNAFE é abordada a crescente globalização dos mercados mundiais e a necessidade que esse processo impôs no sentido de ampla reforma das máquinas fazendárias estaduais.

Não realizar as reformas seria condenar as administrações estaduais a produzir resultados cada vez mais medíocres, comprometendo o desempenho de toda a máquina do Estado. A matéria mostra também os fatores que contribuem para a formação de uma nova cultura fazendária, processo lento, mas que deve construir uma nova face do serviço público no Brasil, comprometido com seu progresso econômico e social.

Outro destaque da edição é o aumento da transparência e a otimização dos gastos públicos, que são tratados na matéria A NOVA GESTÃO DO GASTO PÚBLICO: A TRANSPARÊNCIA QUE TRAZ EFICIÊNCIA, com destaque na redução dos custos das compras do Estado e na busca do equilíbrio fiscal.

O PNAFE valorizou também, produzindo resultados qualitativamente expressivos, a disponibilização de novos serviços aos cidadãos-contribuintes por meio da Internet, tratada em NUNCA FOI TÃO FÁCIL PAGAR IMPOSTO, onde são focadas não apenas as facilidades agregadas na relação fisco-contribuinte, mas também a redução do chamado “custo Brasil”.

A utilização maciça dos novos recursos de tecnologia da informação é abordada na matéria O EMPURRÃO DA TI, na qual se demonstra o ganho da administração pública ao dominar os conceitos e ferramentas adotados na área.

O fato de que depois do PNAFE os estados brasileiros jamais saberão viver isolados entre si já é uma realidade. O leitor verá, em ISOLADOS NUNCA MAIS, como podem ser tratados problemas antigos da administração de um imposto estadual com características tipicamente nacionais, como é o caso do ICMS.

Para coroar a edição, outro não poderia ser o objeto de NASCE UM NOVO CIDADÃO. Realmente, falar de todas as transformações ocorridas na gestão das secretarias estaduais de fazenda não teria sentido sem demonstrar as mudanças que o PNAFE produziu nas relações com as pessoas. O servidor público e o cidadão são os verdadeiros fiscais da arrecadação de impostos e do gasto público. Prepara-los para esse papel foi um ponto de destaque do PNAFE, por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal, desenvolvido em todo o País em parceria com escolas fazendárias.

Enfim, a edição da revista PNAFE É REALIDADE cumpre alguns objetivos: presta contas aos governos e à sociedade do pesado investimento realizado pelas secretarias estaduais de fazenda – investimento que se estendeu a outras organizações públicas que com elas mantêm relações próximas; homenageia todos aqueles que, com esforço, entusiasmo e espírito público possibilitaram que o Programa chegasse aonde chegou; deixa um registro acerca das visões que nortearam as ações de modernização da gestão fiscal do setor público brasileiro, o que sem dúvida será importante para que as gerações futuras compreendam a evolução da gestão pública ocorrida no País.

A execução do programa PNAFE exigiu a mobilização de um amplo conjunto de atores, no governo federal e nas administrações estaduais. Para a consecução desse trabalho foi fundamental contar com a parceria das instituições a seguir:

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - Instituição financiadora do Programa, contribuiu mediante contratação de empréstimo ao Governo Federal, em montante inicialmente estimado em U\$ 500 milhões, dos quais foram efetivamente utilizados pouco mais de US\$ 430 milhões.

Sua contribuição também foi relevante nos aspectos relacionados à gestão do programa e à motivação das equipes de trabalho.

Caixa Econômica Federal - Agente financeiro do Programa, teve como função primordial repassar os recursos externos aos estados, mediante contratação de subempréstimos.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD - Atuou fundamentalmente na condução de atividades operacionais, relacionadas

com a contratação de consultores e fornecedores para o desenvolvimento das atividades de implementação do PNAFE. Cabe mencionar também os esforços de articulação entre os diversos agentes envolvidos na condução do Programa.



Escola de Administração Fazendária – ESAF - Contribuiu na condução de diversos eventos realizados, especialmente nos processos de capacitação, com destaque para as atividades relacionadas com o Programa Nacional de Educação Fiscal e com o Grupo de Desenvolvimento Fazendário.

Educação Fiscal. Nasce um novo cidadão!



Um cliente chega a uma loja de calçados, para diante da vitrine e observa. Depois de um tempo, entra na loja e pede ao vendedor que lhe mostre um dos modelos expostos. Experimenta, caminha, regateia o preço e decide por comprar o calçado. Paga, pega seu pacote e sai alegre da loja. Quando vai deixando a loja, o dono o chama e o adverte que ele esqueceu de pegar a nota fiscal.

Um brasileiro comum, assistindo a essa cena num filme nacional, suspeitaria tratar-se de propaganda oficial destinada a promover o aumento da arrecadação tributária. Para ele, a cena não teria realismo algum. Afinal, quem já viu, no Brasil, lojista correr espontaneamente atrás de cliente para lhe dar nota fiscal? A mesma cena, desta vez vista por um estrangeiro, também mereceria reparos. O erro estaria na atitude do cliente que não exigiu a nota fiscal. Para ele, o gesto do lojista pareceria natural e não teria nada de incomum.

Um e outro veriam a mesma cena sob perspectivas diferentes e apontariam erros diferentes. O primeiro acharia graça da ingenuidade do olhar do segundo. O segundo apontaria a falta de consciência social que é revelada no olhar do primeiro. A visão desse último certamente foi a mesma dos expositores internacionais que participaram, em 1995, em Salvador, Bahia, do seminário sobre Federalismo Fiscal, que foi promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. O principal foco das administrações tributárias deveria ser a promoção do aumento espontâneo da arrecadação e isso só seria alcançado com o desenvolvimento de ações educativas destinadas a aprimorar a consciência do cidadão a estimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

A inclusão, pelo PNAFE, da educação tributária entre os projetos de modernização dos estados é fruto do amadurecimento de uma idéia que vinha sendo gestada desde o seminário de Salvador.

As palavras consciência e cidadania são particularmente importantes, porque marcam uma mudança de rumo nas tradicionais campanhas de arrecadação de documentos fiscais que eram promovidas pelos estados com vistas a promover o aumento da arrecadação. Nessas campanhas, apoiadas por sorteios ou promo-

ções, o que estava em foco não era a consciência do cidadão, mas o interesse do Estado em promover o aumento de suas receitas. Essas campanhas em nada contribuíam para transformar o indivíduo, para o qual elas se dirigiam, no cidadão que conhece a função social do tributo, e que por esse motivo exerce controle sobre o desempenho dos administradores públicos e garantem melhores resultados sociais. Nessa relação nova que se quer estabelecer entre o cidadão e o Estado não interessa apenas a arrecadação dos tributos, mas também a forma como são aplicados os recursos públicos. Essa noção de que cidadania significa

cumplicidade de cada indivíduo com as finanças públicas e não apenas com a arrecadação, explica a passagem de uma proposta de educação tributária para outra, mais cidadã, de educação fiscal. Mas o caminho para a construção da cidadania plena não é nada fácil. Além das campanhas publicitárias do tipo “Talão da Fortuna”, “Seu Talão Vale Um Milhão”, ou outras que pouco ou nada contribuíram para o aprimoramento da consciência social, há, no Brasil, causas indutoras mais profundas que levam a uma relação de alienação do indivíduo em relação ao Estado.

As principais causas têm origem no próprio sistema tributário brasileiro. Uma delas está na própria distribuição da arrecadação tributária pelos diversos níveis de governo. Enquanto a União arrecada cerca de 46% e os estados 47% do total da receita tributária, os Municípios arrecadam apenas 7%. Se atentarmos para o fato de que é no nível municipal que o cidadão tem as melhores condições de identificar a função social do tributo, por estar ele geograficamente próximo da comunidade e por exigir um menor grau de abstração, então veremos que esses números conspiram contra a possibilidade de se promover aquele desejável exercício de cidadania. A possibilidade de os municípios implementarem políticas autônomas com maior participa-

ção social fica extremamente reduzida com os níveis de autonomia que o sistema tributário lhes confere.

Por outro lado, os impostos indiretos representam cerca de 70% do total das receitas tributárias do país. Diferentemente dos impostos diretos, que incidem sobre o patrimônio e a renda, os impostos indiretos dificultam a



O desafio da educação fiscal extrapolou, portanto, a necessidade de veiculação da informação correta. A consciência do cidadão, no seu papel de contribuinte, não apenas dos impostos diretos, passa pela difícil tarefa de desconstrução dos mitos e lendas que foram criados ao longo do tempo e que formam um obstáculo de difícil transposição.

percepção, por parte do cidadão, do seu papel de contribuinte. O consumidor que compra um par de sapatos está pagando não apenas o produto objeto da compra, mas também uma boa parcela de impostos, que vêm embutidos no preço do produto. Muito embora a legislação tributária atribua ao comerciante encarregado do recolhimento do imposto o título de contribuinte, o verdadeiro contribuinte que paga pelo imposto é o consumidor do sapato. No entanto, isso nunca fica claro e para isso contribui parte do empresariado, com o reforço de parte da mídia, que se apresentam como aqueles que arcam com toda a carga dos impostos.

O desafio da educação fiscal extrapolou, portanto, a necessidade de veiculação da informação correta. A consciência do cidadão, no seu papel de contribuinte, não apenas dos impostos diretos, passa pela difícil tarefa de desconstrução dos mitos e lendas que foram criados ao longo do tempo e que formam um obstáculo de difícil transposição.

Evidentemente, não são apenas os consumidores de sapato os que estão sujeitos a esse tipo de problema, mas também as populações ribeirinhas do Amazonas, que compram motores para suas embarcações, os compradores de carne de sol do Nordeste, ou os consumidores de mate do Rio Grande do Sul. Isso evidencia o caráter nacional do problema e justifica a criação de um Programa de Educação Fiscal em nível nacional.

Não é tarefa fácil. Definir o que existe de imposto num trivial carrinho de supermercado que passa pelo caixa é uma tarefa enlouquecedora até mesmo para o mais experimentado tributarista. O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF foi criado com o objetivo de ajudar a tornar claras todas as relações que envolvem o setor público com o cidadão, preparando-o, desde a escola, para a totalidade da vida social e o exercício pleno da cidadania.

Mas a tomada de consciência não pode se restringir à questão da arrecadação dos tributos, é preciso que o exercício da cidadania contemple também a forma como são aplicados os recursos.

O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, teve então o objetivo de ajudar a tornar claras todas as relações que envolvem o setor público com o cidadão, propiciando a participação consciente dele no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado. Também é importante

lembrar sempre a função social do tributo como forma de atuação na redistribuição da Renda Nacional funcionando como elemento de justiça social. O tributo é um instrumento que pode e deve ser utilizado para promover as mudanças e reduzir as desigualdades sociais.

O pescador do Amazonas poderá contar com mais escolas? O produtor rural do Rio Grande do Sul terá melhores estradas para escoar sua produção? O sertanejo terá acesso à água? O PNEF não pode responder diretamente a essas questões, mas pode, entre outras ações, desenvolver a “consciência crítica da sociedade, aumentar o controle social sobre as ações

“O tributo é um instrumento que pode e deve ser utilizado para promover as mudanças e reduzir as desigualdades sociais.”

do Estado, induzindo-o a aumentar sua eficiência, eficácia e transparência e reforçar os conceitos e exigências que recaem sobre a coisa pública.

Os direitos dos cidadãos à educação, alimentação, moradia, transporte, saúde e segurança; os recursos necessários para financiar essas atividades, a identificação das responsabilidades dos poderes públicos e a divisão das tarefas e os direitos e deveres do cidadão contribuinte são os conteúdos abordados no âmbito do PNEF.

O resultado esperado é que o contribuinte cidadão não se comporte de forma passiva diante de um Estado provedor, mas adote uma posição ativa, responsável e transformadora, com a consciência de que os valores arrecadados por meio dos tributos são um Bem Público e têm relação direta com a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Em termos práticos, espera-se que a cena inicial do consumidor não exigindo nota fiscal seja a exceção e não a regra, assim como o gesto do comerciante passe a ser a regra e não a exceção.

Na continuação da cena inicial na sapataria, nosso consumidor-cidadão sai da loja orgulhoso, com um brilho novo nos pés e na mente. Como quem esperou muito tempo, agora ele já pode correr para o abraço. ■

À vista do modo como foram conduzidos os trabalhos e dos resultados alcançados pode-se dizer que o PNAFE representou a figura do velho chinês e as Unidades de Coordenação do Programa da União e dos Estados (conhecidas pelas siglas UCP e UCEs respectivamente), seus filhos, aprenderam a grande lição.

É bem verdade que num país continental como o Brasil, organizado sob o princípio de uma federação, ações conjuntas e estruturadas entre os Estados que a compõe não é incomum. Na própria área tributária existe uma estrutura permanente de coordenação nacional do ICMS personificada no CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária. Lá são debatidas as formas de harmonizar a tributação do ICMS entre os Estados. Tendo



Isolados nunca mais!

Dizia uma velha fábula chinesa que um pai sábio, moribundo no leito de morte, sem forças para andar e falar, queria deixar uma última lição de vida para os seus dez filhos. Por sinais, solicitou que cada um deles trouxesse uma fina varinha de bambu. Já desenganado, reuniu os filhos e tomou dos três primeiros as respectivas varinhas, individualmente, quebrando-as uma a uma com uma leve torção. Dos outros sete, tomou as varinhas, juntou-as em um único feixe, sendo que após várias tentativas de quebrá-las em conjunto não logrou êxito. Morreu em seguida, feliz por ter deixado a última e grande lição para os seus filhos: “Não se desunam. Com o isolamento vocês correm risco muito maior de quebrar”.

em vista que esse fórum trata de negociações que envolvem parcelas da autonomia tributária de cada Estado, é óbvio que sobram articulações políticas que versam sobre interesses, em boa parte das vezes, conflitantes entre os Estados.

No PNAFE, ao contrário, o grande diferencial foi o espírito de entrosamento e colaboração que se formou entre as 27 Secretarias Estaduais de Fazenda e o Ministério da Fazenda. É fato que, se em outros fóruns algum tipo de disputa ou competição despontava, durante o PNAFE nenhum desses fatores esteve presente durante seus oito anos de execução. Ao contrário, sobram histórias, fatos e produtos que

apontam no sentido oposto. Alguns deles são importantes que, pode-se afirmar, dão um novo rumo para importantes debates instalados no país, como por exemplo o que se trava em torno da tão propalada quanto debilitada Reforma Tributária.

Fica então uma pergunta: o que tem o PNAFE de tão diferente que é capaz de unir Estados tão desiguais, uns francamente exportadores de bens e serviços, outros nitidamente importadores, com arrecadações e orçamentos tão díspares, muitos deles ferrenhamente envolvidos em processos de “Guerra Fiscal” entre si?

Dizem os psicanalistas que o encontro de indivíduos tem sempre um motivo inconsciente ou de difícil explicitação, além daquele que fica evidente e objetivamente declarado.

No caso do PNAFE, que marca um encontro dos Estados, indivíduos que prezam e reafirmam sua identidade e autonomia como condição de permanência nessa relação, quer dizer, federação, é a mesma coisa. Se é assim, o objetivo evidente e declarado dessa união dos Estados em torno do PNAFE foi a execução de um ambicioso projeto de modernização das suas máquinas fiscais.

Mas o motivo inconsciente ou que pouca gente percebe, porque fica além dos documentos oficiais, foi a necessidade de romper com as premissas do antigo pacto federativo. Dito de outra forma, o encontro dos Estados em torno do PNAFE se deu em função do nascimento de um novo federalismo.

Esse novo federalismo nasce após um período de exacerbação da autonomia fiscal, de certa forma patrocinada pela Constituição Federal de 1988. Essa autonomia sem limite produziu o maior déficit fiscal da história econômica deste país. A hiperinflação das décadas de 80 e 90, o resultado mais visível dessa situação, solapava o crescimento da economia e mergulhava o país numa posição muito desfavorável na comunidade financeira internacional. A reversão desse quadro não passava apenas por ajustes na contas públicas federais. Estados e municípios teriam necessariamente que se engajar nessa reação. Nesse momento de consciência nacional é que se cria as bases de um novo federalismo. O maior símbolo dessa reação talvez tenha sido a edição da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Por meio da discussão dessa Lei, a União e os Estados reforçaram que o federalismo faz parte da essência da formação

política da nação brasileira, mas desde que haja um intenso e necessário clima de colaboração mútua. Estados e União não podem isolar-se entre si, sem incorrer num grave risco de o país não conseguir atingir os níveis de seguridade econômica internacionais. Em síntese, essa é a causa inconsciente que marca o encontro dos Estados sob o PNAFE. A necessidade de se aprofundar nos mecanismos que garantam a estabilidade financeira do país, criando um novo federalismo, a partir de agora chamado de federalismo cooperativo.

O PNAFE, por sua condição de programa nacional e pela metodologia de execução adotada, representou um grande avanço no fortalecimento das relações intergovernamentais e no estabelecimento das bases de um federalismo fiscal cooperativo. O próprio diagnóstico inicial, que evidenciou os principais problemas e soluções e definiu os indicadores de linha de base do programa, permitiu uma compreensão integrada da realidade das 27 administrações fiscais e do processo de modernização que conjuntamente buscavam implementar.

No âmbito nacional, intensificaram-se as relações entre Estados participantes do programa e desses com o governo central, com vistas ao cumprimento das metas e objetivos programáticos. Reforçaram-se, assim, os mecanismos de coordenação, articulação e cooperação entre entes federados, na busca de uma maior eficiência e efetividade da gestão fiscal subnacional.

No contexto interno de cada Estado participante, ampliaram-se as parcerias entre instituições governamentais relacionadas à área fiscal, como é o caso das Procuradorias Fiscais, dos Tribunais de Contas, das Secretarias de Planejamento e de Administração e do Ministério Público.

Relativamente à execução, ressaltam-se as seguintes práticas adotadas no programa, que fortaleceram os elos entre as administrações fiscais subnacionais:

Os grupos temáticos: destinados a aprofundar a análise e discussão de aspectos prioritários para as administrações fiscais, devendo apresentar alternativas para seu aperfeiçoamento, como foram os casos: do comércio eletrônico; da auditoria computadorizada; do contencioso fiscal; do cadastro único de contribuintes, entre outros;

O fórum das Unidades de Coordenação Estadual – UCEs, que se reunia

trimestralmente, com importantes atribuições no monitoramento do programa e na identificação de oportunidades de cooperação entre os participantes;

O intercâmbio de experiências nacionais e internacionais na área fiscal, coordenadas pela Unidade Central do Programa - UCP;

O compartilhamento de soluções técnicas e a disseminação das boas práticas, realizados, principalmente, no âmbito do CST – Compartilhamento de Soluções Técnicas e do GDEFAZ – Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário;

A implantação de sistemas integrados de gestão fiscal e de intercâmbio de informações,

“A contribuição do PNAFE para o processo de descentralização fiscal do país foi decisiva, pelos avanços que promoveu nas administrações fiscais dos Estados e do Distrito Federal”

destacando-se, entre outros, o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira e o SINTEGRA – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços.

A implantação de Serviços ao Contribuinte e Programas de Atenção ao Cidadão, como, por exemplo: quiosques eletrônicos; auto-atendimento pela Internet e postos fiscais eletrônicos.

Conforme se observa, o PNAFE representou um grande avanço para a formação da rede nacional das finanças públicas subnacionais, fortalecendo os elos do nosso federalismo fiscal. As funções exercidas pela Unidade de Coordenação do Programa – UCP, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, consolidou o papel do governo central nos sistemas federativos: de monitorar, coordenar e induzir o processo de mudança e o fortalecimento dos níveis descentralizados.

Outro grande mérito do programa, nessa mesma linha de robustecer as relações intergovernamentais, foi o de viabilizar a criação de um espaço institucional de articulação e cooperação entre os Estados, com vistas a assegurar sustentabilidade e continuidade ao programa e ao processo de cooperação federativa.

A contribuição do PNAFE para o processo de descentralização fiscal do país foi decisiva, pelos avanços que promoveu nas administrações fiscais dos Estados e do Distrito Federal. Cabe destacar, no campo da administração tributária, os temas do cadastro de contribuintes, auditoria, arrecadação, cobrança, assistência ao contribuinte e custo da administração.

Do lado da administração financeira, priorizaram-se os seguintes tópicos: orçamento, qualidade do gasto, dívida pública, controle interno e sistema integrado de administração financeira.

De forma transversal foram trabalhadas as modificações legais e normativas; a tecnologia da informação; a cidadania fiscal. Os aspectos mais relevantes, todavia, cingem-se aos resultados alcançados: no crescimento da arrecadação tributária; na melhoria do controle e da qualidade do gasto público; na área de tecnologia da informação com destaque para os

serviços de assistência ao contribuinte, ao controle da arrecadação tributária e à gestão financeira.

No âmbito da padronização e integração de sistemas de informação, que importante papel desempenha para a dimensão nacional do programa, cabe realçar duas experiências que representaram significativo reforço para a formação da rede-PNAFE: o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira e o SINTEGRA – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços. Praticamente todos os Estados possuem sistemas integrados de administração financeira, sendo que quatorze deles compartilham o mesmo sistema, o SIAFEM. Os demais sistemas utilizados pelos Estados possuem informações básicas comuns, passíveis de intercâmbio. Encontram-se, ainda, alguns Estados, em processo de integração desses sistemas com os módulos de

planejamento e de orçamento. Surgiu, no âmbito do PNAFE, o SINTEGRA, que é uma rede própria, utilizando a Internet, conectando as 27 unidades da federação, de forma descentralizada, sem que haja uma base de dados central, ou seja, utilizando sistemas locais de bases de dados. O objetivo do sistema é o intercâmbio de informações para: verificação do pagamento adequado das alíquotas interestaduais; solicitações e acompanhamento formal de pedidos de fiscalização e de informações fiscais; consulta pública aos cadastros estaduais do ICMS. Veja os gráficos que apresentam uma visão geral da evolução do acesso ao site do SINTEGRA.

Atualmente, está sendo instalado o módulo Passe Sintegra, com o objetivo de controlar o trânsito de mercadoria no País, com batimento documental entre os estados e inibição da evasão fiscal. Recentemente, a Receita Federal aderiu ao SINTEGRA, que passou a abranger as administrações tributárias dos níveis federal e estadual, assim como a SUFRAMA.

A Rede SINTREGRA deverá tornar-se, também, base para o cadastro fiscal nacional sincronizado, com participação da Receita Federal, Secretarias de Finanças Estaduais e Municipais, conforme determina a EC 42/2003, bem como para a emissão de Nota Fiscal Eletrônica entre os membros da federação.

Outro ponto importante da união dos Estados em torno do PNAFE foi a transmissão de conhecimentos em processos de modernização e fortalecimento institucional. Talvez este ponto seja o mais fundamental de todos quando se pretende analisar as razões de sucesso ou insucesso do PNAFE.

O cumprimento dos objetivos e metas planejados, os resultados alcançados, bem como as condições de sustentabilidade de todo o processo, requerem uma gestão do conhecimento adquirido.

No caso do PNAFE, uma das premissas básicas foi a sustentabilidade, o que recomendou um forte investimento na capacitação das equipes que iriam conduzir a preparação e a execução do projeto. Um outro requisito foi o da aderência institucional. Os projetos estaduais mais bem sucedidos foram aqueles que se tornaram aderentes às instituições, em seus diversos níveis, do operacional ao estratégico, de maneira que os seus objetivos foram atingidos de forma sustentável. O modelo de implementação, em geral, foi coletivo, envolvendo equipes técnicas

estaduais e nacionais. A base conceitual e metodológica que norteou os programas foi a das organizações de aprendizagem e do conhecimento aplicado ao posto de trabalho. Importante papel desempenharam, nesse contexto, a rede das escolas de governo e dos centros de capacitação da área fiscal, como guardiões de todo o conhecimento produzido no interior do programa. O diagnóstico inicial representou uma rara oportunidade de compreensão integrada da realidade do programa e do processo de modernização a ser enfrentado pelas administrações fiscais estaduais. Da mesma forma, o Marco Lógico e a MDI – Metodologia de Desenvolvimento Institucional do BID agregaram bastante conhecimento em relação aos principais problemas e soluções que conformaram o escopo do programa e a sua linha de base. Os relatórios de progresso e o sistema de monitoramento efetivado quando das reuniões do Fórum das UCEs possibilitavam uma visão, em perspectiva nacional, dos avanços, das dificuldades, das práticas exitosas, das hipóteses de parcerias e compartilhamento que o programa ensejava, ao longo da sua execução, inclusive com a viabilização de apoio e cooperação entre os participantes.

Um outro ponto importante a considerar, com relação à transmissão de conhecimentos no PNAFE, foram os chamados eixos horizontais e os temas transversais, tais como o perfil do servidor fazendário e o foco no cliente-cidadão. Esses eixos e temas tornaram-se elementos de articulação entre os Estados, por meio de canais pessoais e institucionais. Outro aspecto de grande relevância na produção e disseminação de conhecimentos, foram os grupos temáticos, o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de soluções técnicas.

Duas experiências inovadoras em gestão do conhecimento com governos subnacionais, podem ser destacadas: GDFAZ- Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário e PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania.

Sendo o servidor fazendário o principal elo de integração de todo o processo de gestão do conhecimento no âmbito do PNAFE, o programa criou um Grupo de Trabalho de caráter permanente, com participação de todos os estados brasileiros, para a discussão dos temas relacionados à formação e desenvolvimento do capital humano, o GDFAZ.

VISÃO GERAL DO ACESSO AO WWW.SINTEGRA.GOV.BR

Mês	Média Diária				Total Mensal					
	Hits	Arquivos	Páginas	Visitas	Endereços	KBytes	Visitas	Páginas	Arquivos	Hits
Jan 2006	318435	185522	108881	30551	91452	7242759	305514	1088811	1855228	318435
Dez 2005	359093	205067	126197	35256	247760	23821011	1092963	3912136	6357100	11131906
Nov 2005	422773	239978	147243	40406	275962	26014531	1212184	4417293	7199347	12683190
Out 2005	379481	216865	134289	36966	263352	24642334	1145966	4162966	6722829	11763939
Set 2005	425638	240256	151066	41522	278560	26003819	1245669	4532002	7207700	12769163
Ago 2005	449768	256418	154418	42550	289712	21782548	1319065	4786975	7948964	13942835
Jul 2005	375072	213081	133140	37396	259989	17153196	1159300	4127355	6605523	11627256
Jun 2005	374435	212897	133259	37283	253472	16597300	1118510	3997797	6386927	11233062
Mai 2005	408285	211760	138315	35915	254708	17223129	1113370	4287775	6564560	12656846
Abr 2005	566059	207971	163843	34199	239068	16856608	1025983	4915307	6239134	16981788
Mar 2005	579085	211306	167236	35296	248908	17992820	1094198	5184333	6550490	17951647
Fev 2005	510075	186562	144999	30408	201184	14484236	851446	4059996	5223763	14282105
Totais						229814291	12684168	49472746	74861565	150208093

“Outro aspecto de grande relevância na produção e disseminação de conhecimentos, foram os grupos temáticos, o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de soluções técnicas.”

Por outro lado, sendo a sociedade o espaço comum de interlocução da administração fiscal com o cidadão, seu cliente final, desenvolveu-se, no PNAFE o Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania – PNEF, cujos resultados tiveram impactos muito positivos e abrangentes, envolvendo órgãos da União, como a ESAF e Receita Federal do Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação, as Secretarias de Fazenda e Educação dos estados e Secretarias de Educação de mais de 2.000 municípios brasileiros.

De tudo isso que foi feito e atingido com o PNAFE em termo de integração entre os Estados e a União ficam algumas certezas. A primeira: ainda há espaço, e como, para os fóruns de debate técnico de idéias. A segunda: num país complexo como é o Brasil somente juntando forças se pode superar as dificuldades comuns na área fiscal. Terceira e muito importante: o aprimoramento de um ICMS que respeite a autonomia dos estados terá necessariamente que contar com mecanismos eficientes de coordenação e, fundamentalmente, com bases confiáveis de informação. ■

Se há alguns anos atrás alguém nos contasse como seria hoje a integração do contribuinte com o Fisco Estadual, através dos sites da Internet, eu tenho absoluta certeza que ninguém iria acreditar.



Carlos José L. Castro

Presidente da FENACON - Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas

Quase que incrível!

Não vamos discorrer sobre todos os serviços que estes sites executam, pois para isso precisaríamos de um compêndio, mas não poderíamos deixar de citar a participação do SESCON/SP no projeto do Posto Fiscal Eletrônico do Estado de São Paulo. Foi simplesmente revolucionário. Isso foi em 1999. Todo o recadastramento de microempresas do Estado de São Paulo foi feito pela Internet. Lembro que muitos contadores ficaram apreensivos. Afinal era o primeiro grande serviço que a Secretaria da Fazenda disponibiliza na Web. Mas a adesão da classe contábil foi total. Mesmo com as dificuldades decorrentes do ineditismo e dos problemas de desempenho iniciais, afinal o volume de acesso ao site foi muito alto (na época eram cerca de 400.000 microempresas), os contadores do Estado de São Paulo, sob a liderança do

SESCON/SP, tiveram paciência e uma atitude muito pró-ativa. Muitas vezes, em meio aos problemas, fazíamos reuniões com a equipe de projeto da Secretaria da Fazenda para injetar-lhes ânimo, pois dentro da própria Casa deles as críticas eram exageradas e infundadas. Mas venceu a grande parceria da equipe de projeto da Secretaria da Fazenda e o SESCON/SP. Junto com o recadastramento, esse pessoal implantou um serviço que valorizou muito a classe contábil. O sistema de Controle de Acesso que permitia que cada escritório contábil tivesse uma senha para todos seus clientes.

Além disso, foi a primeira vez que o Fisco checava sistemicamente o contador, informado pelo contribuinte no documento eletrônico, diretamente na base de dados do CRC, nossa autarquia de fiscalização e controle da profissão.

Todo o apoio do SESCON/SP nesses primeiros momentos do Posto Fiscal Eletrônico foi pouco perto do respeito dispensado aos contadores pela Secretaria da Fazenda.

Depois disso, em 2000 e 2001, foi a vez da DECA ELETRÔNICA (cadastro) e a GIA ELETRÔNICA (declaração da apuração do ICMS). Essa declaração eliminou a datilografia e entrega do antigo documento em papel no Banco. Tudo simples e pela Internet. Esse foi outro grande marco histórico do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda.

Em síntese, para a implantação desses projetos todos precisaram rever conceitos, paradigmas e preconceitos de toda ordem, lutar contra os retrógrados, tanto do lado dos contribuintes, dos profissionais que executavam os serviços manualmente, como do lado dos funcionários públicos que não queriam deixar de bater carimbos e mais carimbos, em vias carbonadas, que muitas vezes eram quase que ilegíveis.

Passados os primeiros anos, hoje acontece o contrário. Os usuários desses serviços querem mais, palpitam, vibram e contestam alguns serviços ainda não disponibilizados.

Os sistemas evoluíram, os meios de transmissão de dados também, todos estamos aculturados, e sem sombra de dúvida, todos nós ganhamos muito. O fisco ganhou por ter dados mais precisos e rápidos, o contribuinte por ter serviços muito mais eficientes, e a nação ganhou na medida que se dificultam operações ilegais e fraudulentas.

O mundo não pára, e ainda temos um longo caminho à percorrer. É assim que deve pensar o homem moderno! ■



Sistemas Integrados de Administração Financeira

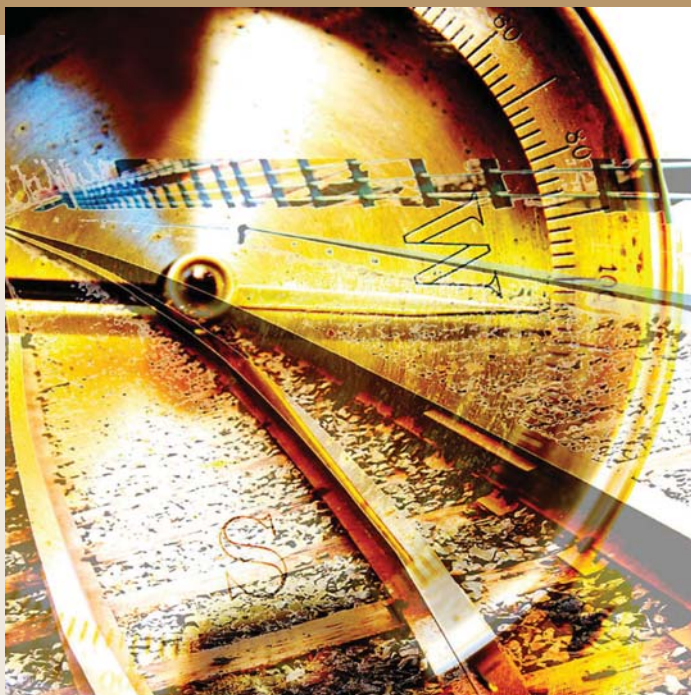
O governo transparente!



Graças aos Sistemas Integrados a Administração Financeira dos Estados pode contar agora com dados contábeis exatos, confiáveis e uniformes, que transformam os métodos de trabalho e garantem a transparência dos gastos do Governo, tão exigida pela sociedade.



Como se faz um Programa de Modernização



Um Programa de Modernização é antes de tudo um grande projeto de engenharia social, pois envolve pessoas com os mais diversos pensamentos, atitudes e disposições. Em primeiro lugar, depende fundamentalmente da vontade política e do apoio incondicional e permanente do dirigente, sem os quais é impossível executar um Programa de forma a obter os resultados desejados. Programas de Modernização institucional têm a característica de alterar a situação presente do modo como as atividades são exercidas. Mexe com pessoas, mudam suas forma de atuação, introduz uso de tecnologia e novas metodologias de trabalho, enfim altera a cultura da organização, criando, dessa forma, angústias e medos derivados das incertezas do futuro em relação ao presente. Cada pessoa mantém seu espaço dentro da organização, onde detém o poder de ação. Com a mudança dos processos, tudo se modifica, e o poder de ação é disseminado.

Portanto, um programa de modernização depende muito da exploração que pode ser feita das forças dos grupos envolvidos. Esses grupos são basicamente:

- A Corporação (lembrando sempre que dentro dela há forças antagônicas);
- O Governo (com a mesma observação do parêntese anterior, os governantes sempre vêm projetos de grande magnitude e duração com desconfiança, tendo em vista o caráter transitório dos mandatos);

- A Sociedade Civil (pessoas e organizações que interagem com o serviço público).

Elaborar um Projeto de Modernização é fácil, basta seguir as técnicas já por demais conhecidas no meio acadêmico. Agora, elaborar um Projeto que represente os anseios e que tenha, inequivocamente, aderência à realidade da organização, não é tarefa fácil. Deverá haver uma estratégia de construção de todo o processo: levantamento da situação da organização, atra-

vés de um diagnóstico; priorização dos problemas a serem atacados; estabelecimento de produtos, metas e indicadores; formação dos grupos de projeto. Enfim, um Projeto bem feito trás boa parte de seu sucesso.

Haverá de ter envolvimento do maior número possível de servidores da organização. Isso poderá ser alcançado: (1) com a participação dos dirigentes e especialistas, para desenvolver a Visão Estratégica

e a Visão Diagnóstica, formando um grupo estratégico, que dará apoio incondicional e estabelecerá estratégias de execução do programa; (2) com a formação de grupos gerenciais, formados por dirigentes e especialistas, para desenvolver a Visão Gerencial e definir as Metas quantitativas e o plano de ação do Programa.

Resulta, portanto, que explorar as forças desses grupos e sair com uma organização pública modernizada requer, além de um plano bem arquitetado, uma boa dose de arrojo, e de certa forma, fé e “insanidade” de quem vai comandá-lo.

Nesta “Seção Guia” estão contidos alguns passos importantes. Esses passos são frutos do aprendizado dos diversos gestores do PNAFE, ao longo dos anos de execução do programa. Se esses passos fossem conhecidos e pudessem ser implementados logo no início do Programa, teriam sido despendido menos esfor-

“Há sem dúvida resistência à modernização dentro de qualquer corporação, pública ou não”

Guia

Vencendo resistências

Um caso clássico do poder de ação de uma pessoa numa organização foi o encontrado em um município brasileiro, onde uma servidora de sessenta anos, de nome Maria do Carmo, já aposentada há dez anos. Todavia, com contrato de prestação de serviço, continuava seu trabalho no arquivo da prefeitura, responsável pelos processos de cobrança de tributos.

Fazendo um diagnóstico na Prefeitura, para efeito de elaboração de um Programa de Modernização, o consultor pede ao prefeito que lhe seja trazido o processo de Manuel Joaquim. O Secretário de Finanças diz ao Prefeito que somente a senhora Maria do Carmo sabe onde o processo está.

- Chame a Da. Maria do Carmo, diz o Prefeito;
- Mas a Da. Maria do Carmo está de férias, responde o Secretário;
- Ela não está viajando, diz o

Prefeito, mande buscá-la. Após algum tempo, chega a Da. Maria do Carmo, que, acompanhada pelo Consultor, o Prefeito e o Secretário de Finanças, vai até o arquivo de processos. Chegando lá, pergunta qual o nome do contribuinte, o que lhe é respondido pelo Prefeito; olha para um lado, olha para outro, vai até uma a última estande da esquerda, enfia a mão numa das fileiras de processos e – milagre! – retira o processo do Manuel Joaquim.

O poder exercido por Da. Maria do Carmo, há 40 anos naquela Prefeitura, sempre foi o de controlar os processos. Todo o sistema de controle estava dentro de sua cabeça.

Quando esse controle, por um Programa de Modernização, passa a ser feito por um sistema informatizado, a resistência de Da. Maria do Carmo é de guerra, onde a sua trincheira de defesa é o seu campo de batalha, o arquivo de processos. Somente quando a Da. Maria do Carmo foi convencida dos bene-



fícios, foi que concordou com a Modernização, já que: sua perda de poder viria contribuir muito favoravelmente para todos da Prefeitura; não iria perder sua função, pois iria utilizar ferramentas novas para fazer a mesma coisa que tem feito ao longo do tempo, na sua ausência, qualquer outro servidor da prefeitura poderia substituí-la no seu trabalho, desde que capacitado para tanto; poderia gozar seus trinta dias de férias, sem interrupção pelo Secretário; e, mais importante, toda a sociedade municipal sairia ganhando em atendimento e transparência.

ços e menos recursos financeiros do que efetivamente foram gastos.

Advertências Iniciais.

Não leia os passos antes de ler estas advertências.

Algumas advertências iniciais precisam ser feitas até para que o leitor não se iluda ou que a linha editorial desta revista não resvale no marketing barato. Modernizar uma organização pública não é tarefa trivial, não tem uma “receita de bolo” milagrosa e não tem consultoria ou ferramentas que resolvam todos os problemas e dificuldades que advirão do processo de mudança.

■ Não é tarefa trivial, porque os processos de mudança levam tempo e exigem muito trabalho e persistência, pois as atividades operacionais antigas continuarão existindo paralelamente à construção das novas atividades e sempre haverá os que resistem às mudanças;

■ Não existe receita, porque cada organização é diferente da outra. Trás embutidas nos seus processos de trabalho e estrutura a história e cultura de seus dirigentes e funcionários;

■ Não tem consultoria ou ferramenta que resolvam todos os problemas ou dificuldades. Ajudam, desde que bem trabalhadas, porque a mudança tem que vir de dentro da organização, tanto na vontade quanto na execução. Se a vontade vier de fora, a mudança “não pega” e se for executada de fora, a mudança não se sustenta, pois a cultura da mudança não ficaria na organização.

Que resistência é essa? Igualmente, não leia os passos antes de saber como estão compostas as forças antagônicas ao processo de mudança.

Há, sem dúvida, resistência à modernização dentro de qualquer corporação, pública ou não.

Mas essa resistência, se bem explorada, serve muito para fortalecer as equipes de projeto, tanto na motivação quanto no aprimoramento dos novos processos e produtos que serão implantados. Que venha a resistência, então! Não é bem assim. É preciso conhecer os diversos grupos de resistentes. Eles não são de um só tipo. O importante é não deixar que se

unam. Juntos eles são muito fortes e podem atrapalhar bastante. Só mais um detalhe. A personificação aqui não retrata bem a realidade. Todos nós, pró-modernização ou não, resistimos de alguma forma e em algumas situações às mudanças. A personificação, portanto, apenas ajuda a compreender a composição de forças.

Feita essa advertência, identificou-se os grupos de resistências. Eles são compostos de:

- Pessoas (ardilosas) que não querem mudanças, não importa o motivo;
- Pessoas (medrosas) que têm medo à mudanças, por ser difícil enfrentar o desconhecido;
- Pessoas (desconfiadas) que não acreditam que os processos de trabalho possam ser mudados, seja porque acreditam que as forças resistentes são mais fortes, seja porque não enxergam como poderiam ser os novos processos de trabalho numa visão modernizada da organização.

E vamos às dicas, lembrando das advertências iniciais e da natural resistência de como fazer um programa de modernização.



1º PASSO

Dirigentes precisam manifestar, inequivocamente, vontade e determinação de fazer a modernização. O Grupo Estratégico deverá ser formado.

Por que dar esse passo? O governo e a sociedade precisam saber que aquela corporação se move para a modernização, para ajudá-la e cobrar os resultados. Internamente, essa manifestação serve para aglutinar as forças pró-modernização em torno dos projetos e separar as pessoas “ardilosas e medrosas” das pessoas “desconfiadas”.

Se esse passo não for dado? O governo não dá recursos, a sociedade não cobra resultados e as pessoas “ardilosas, medrosas e desconfiadas” se unem: é o fim do projeto.



2º PASSO

Dirigentes precisam identificar, dentro da corporação, líderes e técnicos que tenham conhecimento e habilidades, pessoas de bom relacionamento, abstração e capacidade de trabalho. Os Grupos Gerenciais deverão ser formados.

Por que dar esse passo? Um programa de modernização normalmente é composto de projetos, que vão definir os produtos a serem alcançados em cada etapa do processo de modernização. Projetos para chegarem ao fim e cumprirem os objetivos traçados precisam de líderes que motivem a equipe e limpem o trilho para que a locomotiva comandada pelos técnicos que conheçam bem os processos atuais de trabalho possam projetar os novos.

A contratação de consultores externos, como líderes do programa de modernização, é um equívoco, por serem pessoas estranhas aos processos de trabalho da organização. Assim que o contrato de trabalho termina, o consultor deixa o programa e leva consigo as experiências e as informações da nova cultura trazida pela modernização. Todavia, desde que sejam realmente consultores, isto é, orientadores e indutores de novas tecnologias desejadas, suas ajudas são importantes para os resultados esperados do programa.

Se não for dado? Os projetos não caminham, os produtos não se definem e as pessoas “desconfiadas” passam para o lado das “ardilosas e medrosas”.



3º PASSO

Dirigentes, Líderes e Técnicos precisam definir o mais rápido e claramente pos-

sível os produtos que serão implantados. O Grupo Estratégico e os Grupos gerenciais deverão concentrar seus esforços no Programa.

Por que dar esse passo? Ninguém é contra ou a favor do conceito da modernização. Mas de gente boa e carta de intenções o inferno está cheio.

As forças pró e contra se mobilizam somente quando enxergam o que vai ser feito. Uma das etapas mais importantes do projeto deve ser a de definição dos produtos que deverão ser obtidos e implantados.

O governo e a sociedade, incluindo a imprensa, também precisam saber o que vai ser feito, para que possam se posicionar.

Se não for dado? Não se elaboram os planos de ação (atividades, prazos e responsáveis), não se destaca orçamento e não se identifica os indicadores de execução (evidências) do andamento do projeto. Em suma, ninguém sabe o que, quando, quem e quanto vai custar o projeto.

A diferença entre um programa bem ou mal sucedido começa na elaboração do projeto. Um projeto bem elaborado é condição necessária, mas não suficiente, para o sucesso do programa.

Um projeto bem elaborado, mas mal executado irá levar ao insucesso, por outro lado, um mal projeto bem executado, também levará ao insucesso.

O segredo do sucesso de um programa de modernização começa na elaboração do projeto e termina na execução bem gerenciada. Novamente as pessoas “ardilosas, medrosas e desconfiadas” se unem.



4º PASSO

Dirigentes devem livrar Líderes e Técnicos das equipes de projeto o máximo possível das rotinas operacionais diárias. Criar uma unidade organizacional específica para a coordenação e acompanhamento da execução do Programa.

Por que dar esse passo? Suor interessa, sangue não! Os projetos para seguirem adiante precisam de obstinados, mas vivos. Líderes e técnicos mortos só interessam à gente “ardilosa”. Mas cabe uma advertência: a separação total da rotina diária, a longo prazo, pode desqualificar a equipe de projeto. Teóricos não são respeitados no processo executivo da corporação.

Se não for dado? O cansaço toma conta da equipe. Os prazos começam a ser descumpridos. Um início de descrédito pode começar a despontar na corporação. Assim, pessoas “desconfiadas” começam a acenar para pessoas “ardilosas e medrosas”.



5º PASSO

Dirigentes devem reconhecer e, se possível, premiar Líderes e Técnicos das equipes de projeto.

Por que dar esse passo? Numa organização pública dificilmente serão criados mecanismos para dar mais salário a quem participa dos projetos. Vale o princípio da isonomia salarial por função. Isso não significa deixar a equipe de projeto enfrentar os “leões” e dar só um “tapinha das costas”. Pontos específicos para promoção na carreira e reconhecimento público em eventos e matérias de jornais, internos ou não, são o mínimo que se pode fazer. Mas vale muito para quem se dedica além do que a rotina de trabalho exige. Nem que seja para justificar em casa os longos períodos de ausência.

Se não for dado? O desânimo toma conta das equipes. A manifestação inequívoca da vontade e determinação da mudança pelos dirigentes fica incompatível com as atitudes concretas. O grupo pró-modernização passa a questionar a capacidade dos dirigentes em comandar o processo de modernização. Pessoas “ardilosas, medrosas e desconfiadas” se unem.



6º PASSO

Gestão de acompanhamento: estruturas de suporte burocrático/financeiro, de acompanhamento dos projetos e de capacitação devem ser montadas.

Por que dar esse passo? Caso os passos anteriores sejam cumpridos, tenha a certeza de que líderes e técnicos das equipes de projeto estão a essa altura totalmente apaixonados pelo projeto e focados na entrega dos produtos. Nem sonhe pedir a eles para tomar conta das formalidades, como contratação, editais, etc., registros de despesas e relatórios financeiros, providências obrigatórias em se tratando de dinheiro público. Aqui a burocracia é muito necessária. A saída é estruturar uma equipe de apoio aos líderes e técnicos só para orientá-los e correr atrás das providências burocráticas, enfim, coordenar a execução do projeto. Caso haja mútua compreensão e entrosamento dessa equipe de apoio e os líderes de projeto a coisa caminha muito bem. De preferência sem pitadas da famosa cultura da desconfiança. Por outro lado, líder de projeto tem que relatar sempre o andamento do projeto. Não só com o intuito de prestar contas, mas muitas vezes para pedir ajuda dos dirigentes para fazer andar alguma atividade do projeto. Portanto, criar uma estrutura de acompanhamento formal, em que sentam-se à mesa dirigentes e líderes para discutir o andamento dos projetos é de fundamental importância e valorização do trabalho de modernização. Lembrem-se ainda que dos projetos nascem produtos, que podem ser um sistema, um novo processo de trabalho, uma nova lei, etc. Ou seja, esses novos produtos precisam ser conhecidos e usados pelos usuários internos e externos à organização. Entra em cena a importância fundamental da capacitação inicial e contínua das pessoas envolvidas no Programa e da organização como um todo. Funciona bem melhor se for criada uma estrutura de capacitação que atenda a todos os projetos. Assim,

“Sem uma equipe de apoio burocrático/financeiro conte com um caos administrativo.”

cada equipe de projeto não precisa repetir as mesmas ações e gastos, otimizando o trabalho de todos e o orçamento do programa.

A gestão de acompanhamento tem que ser institucionalizada, de forma a construir, periodicamente (semestral, por exemplo), os relatórios de progresso da execução do Programa, até que culmine com o último relatório: O Relatório Final. Isto quer dizer que deverão haver: sistema financeiro, que registra todos os gastos; sistema de aplicação de recursos, que documentará onde e em que os recursos foram gastos; acompanhamento e avaliação por parte do órgão central de coordenação do Programa, que levantará o nível de implementação dos produtos e dará sugestões; relatório de auto-avaliação, que dará a visão dos responsáveis locais do próprio trabalho de execução do projeto.

Nunca pode ser esquecido, todavia, que a burocracia em excesso traz prejuízo. Portanto, deverá haver objetividade no processo burocrático, cumprindo as normas estabelecidas, e não criando uma profusão de controles, que venham a emperrar o andamento do Programa.

Se não for dado? Sem uma equipe de apoio burocrático/financeiro, conte com um caos administrativo do Programa. Este já preparado para atrasos significativos e um tiroteio de acusações de ineficiência, muito prejudicial ao Programa. De novo, os “desconfiados” começam a balançar. Sem a estrutura de acompanhamento ocorrem-se dois tipos de risco. Primeiro, de a cúpula não dar apoio à solução de problemas e resistências que os líderes e técnicos certamente enfrentarão. Segundo, de os líderes subestimarem dificuldades de certas atividades, por exemplo, aprovação de uma lei, e o projeto empacar esperando por uma providência muitas vezes fora da governabilidade do próprio mandatário

mor da organização em modernização. O perigo aqui é a corporação, liderada pelos “ardilosos”, começar a colocar em dúvida a competência das equipes de projeto. Isso é gravíssimo e deve ser evitado a todo custo. Quanto à ausência de uma estrutura de capacitação, o risco está envolvido na duplicação de esforços e aumento de custos na execução dos projetos.



7º PASSO

Caso alguns projetos envolvam sistemas de informação, alguém tem que cuidar do desenvolvimento integrado.

Por que dar esse passo? Conceber, especificar, modelar, codificar e implantar um sistema de informação são atividades práticas de complexas. Mexem com toda a organização, com a estrutura, com as pessoas, com o poder, enfim. Integrar todos os sistemas criados dentro de um Programa de Modernização é mais difícil ainda. Muitas vezes líderes e técnicos de um projeto viram os resistentes (lembre-se de que os estereótipos acima são só uma forma de demonstrar os problemas) quando se trata de integrar os sistemas de informação com outros projetos. Um sistema que nasce departamentalizado dificilmente segue depois para a integração.

Se não for dado? Muitas vezes, o próprio sistema tem que ser refeito. Uma organização, para chegar a um bom resultado de modernização, precisa ter seus sistemas de informação integrados. Exige-se que a informação, cada vez mais, seja disponibilizada a toda organização. Só assim pode-se chegar a uma organização que partilhe o conhecimento. O perigo maior da falta de integração de sistemas é ter uma organização com ares de modernidade, mas que internamente repete a mesma estrutura anterior à modernização. A médio prazo, uma vez isso ocorrendo, haverá a perda de todo o esforço de modernização. Um novo processo de mo-

modernização terá que ser instalado. Ou seja, ao invés de uma rampa suave de evolução e sustentabilidade da modernização realizada, um novo salto maior do que a proposta anterior deverá ser dado, visto que a credibilidade do processo de modernização sofre redução e os “ardilosos” e “medrosos” ganham a parada, com grandes perdas para a sociedade.



8º PASSO

Comece a fazer o Relatório Final do projeto no início de sua execução.

Por que dar esse passo? Saibam todos que quando o Programa de Modernização acaba a amnésia toma conta de todos. Até de líderes e técnicos das equipes de projeto. Ninguém quer falar e ouvir, e muito menos escrever, sobre os projetos. É o cansaço da vitória ou do dever cumprido. É justamente nessa hora que os diversos órgãos fiscalizadores, a sociedade em geral e o governo instalado (muitas vezes o Programa começa num governo e só termina em outro) quer todos os relatórios possíveis. Daí a necessidade de se construir esses relatórios finais desde o início dos projetos. Esses relatórios devem ter um nível de detalhamento técnico que permitam qualquer outro técnico enxergar a solução dada. Também devem conter todos os gastos, com discriminação de itens e quantidades. É desejável também que o projeto tenha um resumo ou resenha de todo processo de desenvolvimento, enfocando as dificuldades enfrentadas e as lições aprendidas.

Se não for dado? Corre-se o risco de detalhes importantes dos projetos se perderem ou ficarem esparsos na cabeça das pessoas que participaram. Num momento de auditoria ou de prestação de contas, os dirigentes precisam ficar correndo atrás das pessoas, muitas vezes já encaixadas em outras atividades na organização. O problema aqui é a credibilidade do que foi

feito. O bom é ter chegado aos resultados e ter tudo registrado.



9º PASSO

Comece a pensar nas ações de sustentabilidade e continuidade das ações de modernização no início da execução do Programa.

Por que dar esse passo? Um processo de modernização, como o próprio nome diz, é mais do que um projeto. Ele tem início, mas não pode ter fim. Após a implantação do programa, a demanda por novas ações de modernização irá surgir naturalmente dentro da organização. Uma vez que se experimentam os benefícios do processo de modernização, o corpo funcional da organização irá ver que a situação antes e depois do programa mudou, e para melhor. Um processo de modernização bem sucedido será um grande fator de motivação para as ações futuras. Próximo ao término da implantação do programas, as pessoas estarão desmobilizadas e o foco das ações poderá estar disperso. A alta direção poderá não ter a sensibilidade de ver a importância da continuidade das ações de modernização. Ações de continuidade e sustentabilidade terão maior dificuldade se forem propostas apenas ao final do programa.

E se não for dado? Todo o investimento em novas tecnologias, capacitação e de pessoal e mudança de metodologias poderá se perder com o tempo. A obsolescência tecnológica se dá cada vez em menor intervalo de tempo. As pessoas criam uma expectativa e, se frustradas, poderão abandonar as idéias que foram implantadas. Enfim, todo o esforço de tempo e de recursos financeiros despendidos poderá ter sido em vão, se não houver a continuidade das ações de modernização de forma auto-sustentadas. E, por fim, as pessoas ardilosas vão dizer: “eu não falei?”.

Auto de Infração e Contencioso Eletrônicos.



Sistematização, controle e partilha
de conhecimento na autuação.
Controle e uniformização do processo
administrativo.



Na opinião de Luisa Rains, coordenadora dos cursos para formação de difusores do Pnafe, sua implantação trouxe avanços inegáveis e agora indispensáveis para a administração pública, mas entende que sem a cultura de um cumprimento voluntário por parte dos contribuintes, estimulado por uma gestão pública responsável e ética, a evasão fiscal continuará sendo um grande desafio. A seguir suas respostas para as questões apresentadas por PNAFE É REALIDADE.

PNAFE É REALIDADE - Qual a razão para um banco de desenvolvimento como o BID financiar as máquinas fazendárias em países

Um provérbio bem aplicado!

“É melhor ensinar a pescar do que dar o peixe”. Poucas vezes um provérbio desses antigos e muito usados pode ser tão fielmente comprovado na prática quanto no caso do PNAFE. Mais ainda. Considerando a trajetória e a atuação da Dra. Luisa Rains, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, esse provérbio antigo tem agora a sua mais nova tradução: “É melhor financiar projetos que possibilitem os governos arrecadar mais e gastar com qualidade do que continuar emprestando dinheiro”. Para falar da visão do BID sobre esses processos de modernização, da consequência deles na maturidade das instituições públicas, a Dra. Luisa nos concedeu esta entrevista.



Gerente do Departamento da Região 1 - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai - do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

com graves problemas sociais como é o caso do Brasil? Não seria o caso de apoiar apenas projetos sociais ou de infra-estrutura?

Luisa Rains - Embora seja importante apoiar projetos sociais e de infra-estrutura, é fundamental melhorar os sistemas e processos fazendários como parte da solução de médio e longo prazo. O setor público tem que desempenhar seu papel no desenvolvimento e uma gestão eficaz e transparente é fundamental.

PR - Que paradigmas norteiam o financiamento concedido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento aos Programas de Reforma do Estado, como é o PNAFE? O que faz o Banco para garantir que os objetivos sejam respeitados?

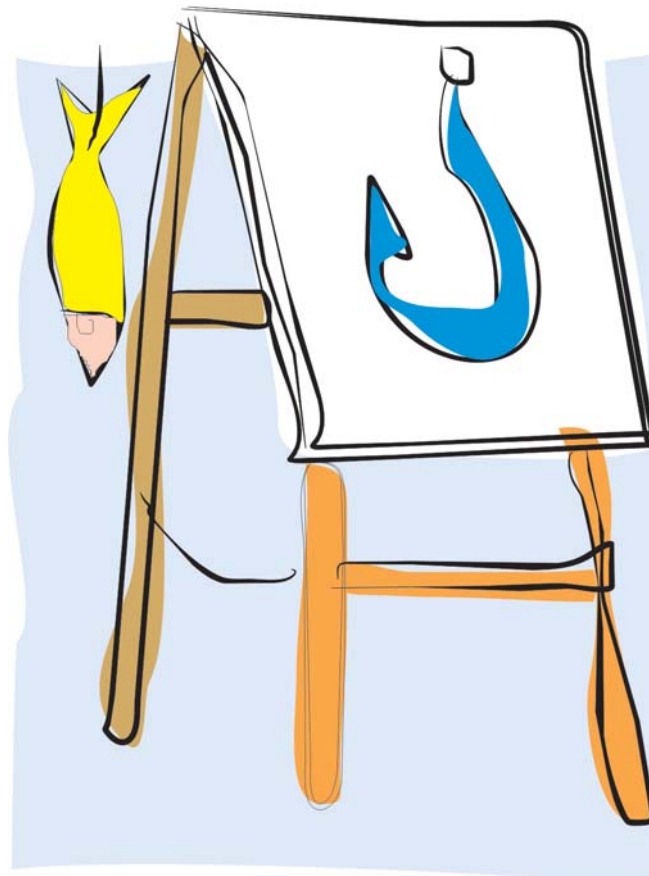
LR - A visão do BID com os programas de Reforma de Estado é trabalhar com os três níveis de governo (federal, estado e município), e com as três esferas de Administração; Tributária, Financeira, e de Controle, em forma estratégica e integrada, não como projetos independentes ou isolados. Por isso o BID tem financiado projetos na instância federal como Modernização da Receita Federal e Tribunal de Contas; na sub-nacional como PNAFE, PNAF-M, Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado de São Paulo, e PROMOEX; e ainda com o governo federal e os estados na preparação de projetos como PNAGE, na área de administração financeira sub-nacional, e projetos específicos com estados como Bahia.

PR - Do ponto de vista da arrecadação tributária dos Estados brasileiros que participaram do PNAFE, parece não haver dúvida sobre os resultados positivos já apresentados. O BID já fez um balanço preliminar no sentido da comparação dos ganhos decorrentes do PNAFE em função dos investimentos realizados? Esses resultados são os esperados pelo BID no início do PNAFE?

LR - Embora seja muito difícil fazer uma análise do tipo custo-benefício de um programa como o PNAFE, foram incluídos vários indicadores como parte de seu desenho, inclusive indicadores de impacto. Durante o período do PNAFE (1997-2003), a arrecadação tributária aumentou 1,2 pontos do PIB, e se estima que até 25% poderia ser atribuído a causas além do crescimento natural do PIB ou decorrente de modificações normativas.

PR - Do ponto de vista da despesa e controle financeiro, já é possível afirmar que a partir do PNAFE os Estados brasileiros gastam melhor seus recursos e estão mais transparentes para a sociedade e para a comunidade financeira internacional?

LR - O sistema brasileiro de orçamento através de programas plurianuais disponibilizados à sociedade civil é uma prática na região. O PNAFE foi desenhado para fortalecer a administração financeira, e 23 dos estados têm projetos nessa área. O PNAFE trouxe transparência aos custos de gestão da administração tributária, mas não existem, em geral, bons sistemas para medir a eficiência e eficácia das ações administrativas. Melhorar o uso de recursos para a administração tributária e, o gasto público em geral, continua sendo um desafio para o setor público.



PR - Como são vistos pelo BID os processos de anistia tributária? Há alguma possibilidade de atuação mais efetiva do Banco sobre os três níveis de governo em relação a esse tipo de desoneração tributária?

LR - Os processos de anistia tributária, em nossa opinião técnica, não ajudam na implantação de sistemas de administração modernos, transparentes e eficientes. Uma das necessidades mais importantes para a eficácia de um sistema é o cumprimento voluntário dos contribuintes, com sistemas e procedimentos transparentes, de baixo custo e confiáveis. Isso reduz a necessidade de grandes programas e dos custos de lutar contra a fraude.

PR - É possível uma comparação entre a modernização das fazendas estaduais brasileiras e experiências semelhantes financiadas pelo BID em outros países? Diante dessas experiências, em que estágio se encontra as administrações fazendárias brasileiras?

LR - A experiência do BID na modernização das fazendas estaduais brasileiras é compatível com nossa experiência em outros países: é uma necessidade fundamental para o desenvolvimento na região. Encontramos os



estados brasileiros em diferentes etapas da modernização em suas administrações fazendárias. Portanto, é importante desenhar programas que têm a flexibilidade de atender diversas necessidades sem perder a visão estratégica e de longo prazo.

PR – Observadas as significativas conquistas, é possível vislumbrar pontos em que as fazendas estaduais tenham que avançar mais e os pontos em que esforços adicionais são necessários?

LR - Nossa experiência de PNAFE, indica que as Administrações Tributárias devem desenvolver uma dupla estratégia: incentivar o cumprimento voluntário e lutar contra a fraude. O PNAFE registrou importantes avanços na primeira das estratégias, mas na segunda está, em grande parte, por ser desenvolvido, pelo menos em vários Estados. Seria importante conhecer a evolução da pirâmide de arrecadação e os impactos na arrecadação. É necessário desenvolver uma

cultura de eficiência e eficácia, e a implantação de uma “gestão por objetivos”.

PR – Recentemente o Estado de São Paulo assinou um novo contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para dar continuidade a seu processo de gestão fiscal. Para o BID, qual o significado desse novo empréstimo?

LR - Isso é um indicador de que a estratégia do BID com Brasil está dando resultados. O novo empréstimo é significativo porque demonstra o interesse e a importância que o Estado de São Paulo deposita na modernização

da administração tributária, assim como no valor agregado do PNAFE para desenvolver instrumentos e projetos que respondam a essas necessidades. Cabe mencionar que outros estados, como Bahia, estão preparando também programas com o BID. O importante para o futuro será atender às necessidades de estados individuais, sem perder a coordenação e o aprendizado compartilhado entre todos os estados, como foi possível no PNAFE. ■

“...outro fator que contribui é o setor público melhorar o gasto e uso de recursos públicos”.

PNAFE É REALIDADE - Que situação o senhor encontrou quando tomou a frente da Secretaria da Fazenda do seu Estado?

ALBÉRICO MASCARENHAS - Apesar dos bons resultados alcançados pelo Estado da Bahia de 1991 até a minha posse como Secretário da Fazenda e dos muitos avanços que já tinham sido conseguidos na gestão de Rodolpho Tourinho, ainda havia espaço para ganhos de produtividade na fiscalização. O universo de estabelecimentos inscritos, combinado à extensão territorial e localização geográfica do Estado, ainda deixava a Bahia vulnerável à ação dos

Um secretário com visão de futuro!

Coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) em terceiro mandato consecutivo e secretário da Fazenda da Bahia desde 1998, Albérico Mascarenhas teve o privilégio de participar desde o início de todo o processo de modernização da máquina fazendária do seu Estado. Em entrevista à PNAFE É REALIDADE, ele prova que os resultados alcançados não foram casuais e demonstra porque um Secretário da Fazenda deve, muito mais do que administrar as finanças, ter visão de futuro, conhecimento da máquina e uma grande sensibilidade. Aqui ele nos ensina uma receita de modernização com tempero baiano, que mistura ingredientes como planejamento estratégico, gestão e tecnologia... Receita que dá muito resultado.

sonegadores. Ao citar meu antecessor, lembro que o embrião do PNAFE surgiu na Bahia, com um financiamento de 10 milhões de dólares para modernizar a Administração Fazendária do nosso Estado, inserido pelo então Secretário da Fazenda no Projeto Bahia Azul e aprovado pelo BID.

A defasagem tecnológica comprometia a disponibilidade e a qualidade da informação tornando inadequada e improdutiva a metodologia então aplicada aos contribuintes que já empregavam, nos seus registros fiscais e contábeis, sistemas e tecnologias atualizadas.

Essa era também a realidade da Administração Financeira, que ainda não dispunha de sistemas adequados para controle da execução orçamentária, além da falta de informações gerenciais consolidadas que servissem de base às decisões.

Sendo a Administração Financeira uma tarefa que não se restringe ao ambiente da Secretaria da Fazenda, pois envolve todas as entidades da administração direta e indireta do Estado, era necessário que o projeto de modernização envolvesse as demais unidades estaduais.

PR - A partir dessas constatações, qual foi a estratégia adotada?

AM - Estabelecemos como diretrizes a desburocratização dos processos administrativos tributários financeiros, a prestação de serviços públicos de boa



qualidade, o combate à sonegação através do aumento da eficiência fiscal e a transparência e controle da qualidade dos gastos públicos. Desta forma, institucionalizamos o planejamento estratégico com acompanhamento permanente dos resultados e a gestão de pessoal focada no desenvolvimento profissional através da capacitação continuada.

Como suporte a estas iniciativas, ampliamos o uso da tecnologia da informação e intensificamos as práticas de governo eletrônico.

Foram adotadas ainda ações de estímulo ao pagamento voluntário das obrigações tributárias e para a melhoria do atendimento ao contribuinte.

As novas medidas de combate à sonegação foram iniciadas com a depuração e a

melhoria da qualidade das informações disponíveis nas bases de dados. Os grandes contribuintes passaram a ser monitorados periodicamente, como forma de garantir a arrecadação e evitar a formação de passivos tributários. A fiscalização de trânsito foi dotada de veículos equipados com meios de acesso remoto às informações fiscais. Atenção especial foi dada às áreas do contencioso e cobrança, assim como a criação da unidade de inteligência fiscal, com técnicos capacitados no combate aos crimes tributários, interagindo com outros organismos fiscalizadores.

PR - Se pudesse ser apontado um vetor para o processo de modernização do seu Estado, qual seria: a tecnologia, a mudança cultural, a gestão ou as novas relações com o público?

AM - Na realidade, todos esses aspectos são importantes e se complementam. Acredito que um dos motivos do sucesso do PNAFE na Secretaria da Fazenda da Bahia foi justamente a busca pelo desenvolvimento conjunto desses elementos.

PR - Que conceitos o senhor considera mais relevantes para retratar o processo de modernização iniciado na sua Secretaria?

AM - Sem dúvida, a adoção de uma gestão focada em resultados visando imprimir maior eficácia à fiscalização, o controle da arrecadação e o fortalecimento da gestão das finanças públicas são extremamente importantes em um processo como esse. Acredito, também, que a valorização dos funcionários através de uma política sólida de desenvolvimento de recursos humanos contribuiu muito para o sucesso do projeto. A Sefaz vem investindo continuamente em capacitação. Atualmente, mais de 55% do grupo de servidores fiscais participou de cursos de pós-graduação financiados pelo projeto. Posso dizer que essas práticas formam, hoje, os pilares da nossa modernização.

PR - Que papel atribuir à Internet e às tecnologias desenvolvidas a partir delas no processo de modernização promovido no seu estado?

AM - Mais do que, simplesmente, estar

presente no espaço virtual ou fazer uso de novas tecnologias, a Sefaz optou por

Para a SEFAZ, o conceito de governo eletrônico passa pela eficácia das ações de governo, mas inclui, melhor atendimento ao cidadão, melhor aplicação e maior transparência nos gastos públicos, menor burocracia e efetivo combate à corrupção e à sonegação.

aproveitar a Internet como base para redesenhar, de forma radical, os seus processos de negócio.

Os objetivos norteadores foram: a desburocratização, a qualidade dos gastos públicos, a qualidade de atendimento e o combate à sonegação.

Para a Sefaz, o conceito de governo eletrônico passa pela eficácia das ações de governo, mas inclui, principalmente, melhor atendimento ao cidadão, melhor aplicação e maior transparência nos gastos públicos, menor burocracia e efetivo combate à corrupção e à sonegação.

Nesse contexto foram concebidos e implantados os serviços eletrônicos da Sefaz, oferecendo na Internet serviços das áreas tributária e financeira, bem como processos operacionais internos.

São três os principais canais de navegação no *site* Sefaz: tributário, financeiro e institucional, que cobrem desde o relacionamento com contribuintes até informações ao cidadão, passando por serviços a outros órgãos públicos. São exemplos: a oferta na *web* dos mesmos serviços oferecidos nas inspetorias fazendárias; o *site* “Prestando Contas ao Cidadão”, onde aparecem em linguagem não técnica as informações sobre os gastos públicos; e o “Compra Legal”, sistema de controle das aquisições de bens pelo Estado e pelos municípios baianos.

PR - Um dos problemas que qualquer processo de modernização tem que enfrentar é o da cultura da organização. Como implantar o novo se a cultura dos funcionários representa o velho? Que

estratégias o senhor adotou na Bahia para buscar a superação desse problema? O que foi feito para aproximar os funcionários das propostas do Programa?

AM - Não tenho dúvida de que mudar a cultura é um processo complexo por envolver pessoas, que, muitas vezes, criam resistência para aceitar a mudança, pois suas identidades se confundem com a identidade da organização. A mudança cultural só acontece quando é internalizada pelas pessoas. São os funcionários que a legitimam.

Qualquer estratégia para modificar a cultura organizacional deve seguir os princípios de transparência e participação em todos os níveis. Nisto está a importância da comunicação organizacional e todo o investimento feito na área de gestão e desenvolvimento profissional.

PR - Antes do início do PNAFE, observávamos um baixíssimo nível de integração entre os Estados da Federação. Essa situação parece ter mudado bastante depois do início do Programa. Essa percepção é correta? No caso da Bahia, onde ocorreu essa integração e onde ela é insuficiente?

AM - Sem dúvida o PNAFE possibilitou uma efetiva integração entre as Secretarias de Fazenda dos Estados envolvidos. Antes do programa, as relações se limitavam a alguns poucos aspectos técnicos e tributários.

Sem dúvida o PNAFE possibilitou uma efetiva integração entre as Secretarias de Fazenda dos Estados envolvidos. Antes do programa, as relações se limitavam a alguns poucos aspectos técnicos e tributários.

Durante a execução do programa, houve uma intensificação no contato, não só entre as equipes responsáveis pelo

desenvolvimento da modernização, através de reuniões trimestrais, mas também entre as diversas áreas técnicas. Como muitas das ações que estavam em desenvolvimento eram comuns a diversos Estados, aconteceram inúmeras trocas de experiências. Várias visitas foram realizadas buscando o aprendizado das melhores soluções disponíveis.

Como exemplo típico do esforço de integração, cito a comunidade virtual de práticas na gestão fiscal estadual, mantida no *site* do Ministério da Fazenda www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe onde são disponibilizadas informações sobre cooperação em soluções técnicas.

Na Sefaz Bahia, a administração tributária participou ativamente do processo de integração com o fornecimento de informações e até softwares para outros Estados e também com a obtenção de ferramentas para o trabalho fiscal. Entretanto, a integração na área da administração financeira dos Estados obteve menos sucesso. Esse é, sem dúvida, um espaço em que um trabalho mais efetivo pode resultar em ganhos significativos.

Outro ponto que pode ser melhor explorado é a possibilidade de desenvolvimento compartilhado de sistemas. Desta forma, os Estados que tenham demandas semelhantes de soluções que dependam da implantação de sistemas informatizados podem se unir, trazendo uma redução significativa nos custos.

PR - Em que situação encontram-se, hoje, as finanças estaduais na Bahia? Em relação ao início do Programa, onde houve maior avanço, do lado das receitas ou das despesas?

AM - O Governo da Bahia registrou bom desempenho no ano de 2004, apresentando Resultado Primário positivo, no valor de R\$ 981,2 milhões, quando o valor previsto era de R\$ 527 milhões; cumpriu todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal; atendeu às metas do Programa de Ajuste Fiscal; e ainda desenvolveu novas ações voltadas para a melhoria da qualidade do gasto público, focando os princípios de transparência e seriedade e eficiência na aplicação dos recursos.

Com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas, o Governo da Bahia

vem mantendo o nível de endividamento estadual dentro dos limites estabelecidos pelo Senado Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal situação fica evidente com o cumprimento das metas pactuadas no Programa de Ajuste Fiscal e da relação Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida, que, ao final de 2004, apresentou índice de 1,42, quando o limite legal é 2,0.

Ao longo dos últimos 04 anos, as receitas estaduais apresentaram crescimento nominal de 48,8%, considerando os recursos que ingressam diretamente no tesouro estadual (excluídos os recursos da administração indireta). Neste mesmo período, as despesas de custeio variaram em 37,7%, demonstrando o esforço da administração em reduzir a manutenção da sua máquina, canalizando recursos para as atividades finalísticas e investimentos estaduais, para atender às demandas da sociedade e que no período de 04 anos registraram crescimento de 55,7%. Considerando o período de 1997 a 2005, com valores corrigidos pelo IGPM, observamos crescimento de 18,1 % no ICMS, enquanto as despesas correntes da Secretaria da Fazenda apresentaram redução de 45%.

Considerando o período de 1997 a 2005, atualizando-se os valores pelo IGPM, observamos crescimento no ICMS no percentual de 18,1%, enquanto as despesas correntes da Secretaria da Fazenda apresentaram redução de 45%.

PR - Que espaços existem hoje, no Brasil, e, em particular, no seu Estado, para um aumento adicional na produtividade do aparelho fazendário, seja ele do lado da receita, seja no da despesa?

AM - Do ponto de vista da receita pública, o esforço por uma melhor eficiência fiscal deve permanecer como uma luta contínua. Destaco, porém, o desafio de por em prática

Em relação à despesa, o foco deve ser a qualidade do gasto público. Com a excessiva vinculação da receita, a margem para alocação financeira nos diversos programas de Governo é diminuta, o que impõe ao administrador público, eficiência nos gastos.

um novo modelo de gestão para a dívida ativa tributária como o diferencial a ser alcançado. Esse projeto é de elevada complexidade não só por não estar restrito às Secretarias de Fazenda, já que envolve diretamente outras áreas do poder público, como a Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário, como também em razão da legislação vigente, que torna os processos fiscais lentos e de difícil conclusão. Em relação à despesa, o foco deve ser a qualidade do gasto público. Com a excessiva vinculação da receita, a margem para alocação financeira nos diversos programas de Governo é diminuta, o que impõe ao administrador público eficiência nos gastos. Não basta, pois, apenas cumprir o que determinam as normas, mas, sobretudo, buscar realizar investimentos que agreguem real valor à população beneficiada. Na Bahia, para se atingir esses objetivos, estão sendo desenvolvidos sistemas inovadores como o sistema de Apropriação de Custos Públicos (ACP), que irá revelar os custos de uma determinada ação em uma unidade específica do Estado comparando-a com as que realizam o mesmo tipo de atividade, disseminando, então, as práticas mais eficientes.

PR - O Sistema Tributário e a ausência de uma Reforma tributária mais profunda podem ser obstáculo para esse aumento de produtividade?

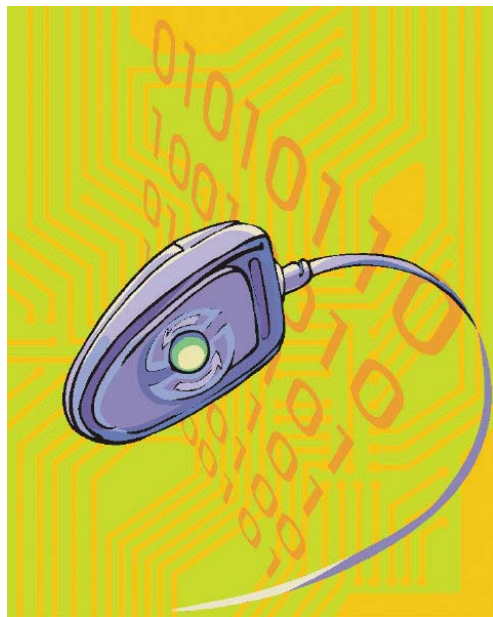
AM - Não resta dúvida de que o atual sistema tributário brasileiro representa um entrave ao aumento da produtividade fiscal,

à nossa maior inserção no mercado internacional e à retomada do crescimento sustentado da nossa economia.

Precisamos de uma reforma que mantenha a descentralização de competências e receitas fortalecendo o pacto federativo; preserve o ajuste fiscal do setor público; desonere efetivamente as exportações e os investimentos; reduza a cumulatividade dos tributos; diminua a carga tributária sobre a folha de salários; reduza a guerra fiscal; harmonize o mercado interno e o externo; promova a justiça fiscal e simplifique o sistema tributário.

...estão sendo desenvolvidos sistemas inovadores como a Apropriação de Custos Públicos (ACP), que irá revelar os custos de uma determinada ação em uma unidade específica do Estado comparando-a com as que realizam o mesmo tipo de ação, disseminando, então, as práticas mais eficientes.

A proposta que vem sendo discutida no Congresso Nacional não atende a muito desses princípios, mas contém avanços importantes. Além das medidas de caráter emergencial que garantiram o equilíbrio fiscal do Governo Federal, promulgadas no final de 2003, a parte do projeto que ainda tramita na Câmara de Deputados contempla a uniformização da legislação do ICMS, o que certamente contribuirá para a simplificação do nosso sistema tributário. É preciso ainda, que a reforma substitua os atuais tributos sobre o consumo por um IVA compartilhado entre União e os Estados, que simplifique nosso sistema tributário e, principalmente, produza um imposto mais harmonizado com as economias mundiais.



Ética na Administração Fiscal

Secretário executivo da
Comissão de Ética Pública
da Presidência da República
e ex-Subcoordenador
Técnico da UCP

Síntese de *Conexões* pode ser a definição deste produto do Pnafe. Sua função é disponibilizar a verificação e o confronto sobre operações internas e interestaduais realizadas por contribuintes do ICMS. Seus benefícios compreendem a consolidação e captação de informações em arquivos digitais e a sistematização da análise das operações realizadas pelos contribuintes. Sua operação permite detectar irregularidades como por exemplo simulação ou omissão de operações, adulteração de valores, etc. Além de produzir indicadores de comportamento do contribuinte, fornece conhecimentos para direcionar auditorias fiscais.

A falta de ética representa risco para a democracia e para a sobrevivência das organizações. A corrupção, manifestação mais evidente da falta de ética, não distingue nações, países ou organizações. O que os diferencia é a forma como se organizam para enfrentá-la.

É difícil encontrar quem se coloque frontalmente contra a promoção da ética, mas esse aparente consenso nem sempre se traduz em ações objetivas para alcançar esse fim. Uma das razões é a controvérsia que muitas vezes se estabelece sobre os reais efeitos de práticas não éticas sobre a efetividade das políticas públicas e das organizações, públicas ou privadas. Ainda hoje, determinadas práticas em desacordo com os princípios e

valores éticos são muitas vezes consideradas “o azeite necessário para movimentar engrenagens emperradas” ou “o pouco de gordura para fazer um bom bife”. Evidência insofismável dessa realidade é a possibilidade que era concedida por alguns países às empresas para, na apuração do lucro tributável, deduzir a propina paga a funcionários de outros países.

A partir da segunda metade da década de 90, entretanto, os principais países do mundo começaram a se comprometer mutuamente em torno de uma agenda mínima para a promoção da ética, por meio de acordos multilaterais firmados nos âmbitos da Organização dos Estados Americanos, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Organização das Nações

SINTEGRA

Cadastro de contribuintes dos estados.
Cruzamento das operações interestaduais.



Para os bons contribuintes, o Sintegra representa a segurança nas relações comerciais interestaduais. Para o sonegador, fraudar o fisco tornou-se operação de alto risco.

Com o Sintegra, os estados podem detectar simulação de operações, omissão de compras e vendas, adulteração de valores e duplicação de documentos fiscais.



Unidas, este de dezembro de 2003. Foi o reconhecimento objetivo que faltava de que a promoção da ética não era um desafio que se pudesse enfrentar sozinho, mas que a cada um compete fazer a sua própria parte.

A expectativa inicial de que o adequado padrão ético resultaria da execução bem sucedida de programas de fortalecimento institucional e modernização, com a consequente criação de capacidade de gestão dos meios para gerar resultados, não se confirmou. O padrão ético não prescinde da capacidade de governança pública e corporativa, mas a capacidade de governança pública e corporativa também é consequência de uma infra-

esses resultados sejam alcançados sob estritos limites da ética e da moralidade.

As administrações fiscais, ao longo da história da humanidade, sempre foram mais reconhecidas pela falta de limites e de modos no cumprimento da tarefa de prover o Estado dos meios necessários para fazer frente às suas ações que pela observância dos valores republicanos do respeito à lei, responsabilidade dos governantes e supremacia do interesse público. Grandes movimentos libertários como a Revolução Francesa, a Independência Americana ou mesmo a Conjuração Mineira tiveram forte impulso nos excessos come-

conduta de seus agentes. Nas administrações tributárias, além da integridade dos agentes, esses compromissos dizem respeito, principalmente, à garantia de flexibilidade e suficiência arrecadatórias, equidade e respeito à capacidade contributiva, minimização dos efeitos dirigistas sobre as decisões dos agentes econômicos e custos operativos públicos e privados compatíveis.

Como parte desse cenário, o PNAFE, em memorável seminário realizado em João Pessoa, Paraíba, em junho de 1999, reuniu especialistas, coordenadores e executores de projetos, do Brasil e do exterior, para a discussão e identificação de caminhos para a promoção da ética na

administração fiscal. João Pessoa contribuiu de forma definitiva para a consolidação do reconhecimento de que os processos de modernização e fortalecimento institucional podem ser limitados de forma notável quando não incorporam ações especificamente dirigidas para o estabelecimento de um padrão ético efetivo.

Entre as “lições aprendidas” do PNAFE assume lugar de destaque o reconhecimento da ética como imperativo não apenas de ordem

estritamente moral, mas instrumento de gestão que agrega valor às organizações, assegura a imprescindível confiança das partes relacionadas e consolida a capacidade de governança pública e corporativa. ■

“O padrão ético não prescinde da capacidade de governança pública e corporativa, mas a capacidade de governança pública e corporativa também é consequência de uma infra-estrutura ética compatível.”

estrutura ética compatível.

A sociedade, sobretudo na atualidade, em que as consequências perversas das práticas contrárias à ética assumem dimensões globais, não requer apenas resultados das organizações, mas que

tidos nessa área.

O padrão ético nas administrações fiscais pode ser aferido a partir da observância de compromissos convenientemente explicitados, tanto na ação institucional das organizações, quanto na

A visão privilegiada de quem participou da concepção à implantação do Pnafe.

Atual Ministro da Previdência Social. Foi Coordenador do Programa de Modernização do Controle Interno e da Administração Financeira e Diretor da Escola Fazendária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, além de Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Ministro Interino, no período de novembro de 2004 a março de 2005.

Difícilmente haverá no governo alguém mais qualificado para falar sobre o PNAFE do que o atual Ministro da Previdência Social. Sua abrangente visão do PNAFE decorre, em primeiro lugar, da função de Sub-Coordenador Técnico do PROMOCIAF-Programa de Modernização da Administração Financeira que exerceu na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, depois, como Diretor da Escola Fazendária da mesma Secretaria, onde enfrentou os desafios que a modernização trouxe para os funcionários fazendários e finalmente, a experiência como Secretário Executivo do Ministério do Planejamento capacitou-o para uma análise das conseqüências do PNAFE sobre o equilíbrio fiscal dos Estados brasileiros.

PNAFE É REALIDADE - Vamos começar por sua experiência no PROMOCIAF. O que ela significou para sua formação como gestor



público? Quais foram os maiores desafios que o Programa apresentou e como foram superados?

NELSON MACHADO - Coordenar o PROMOCIAF foi uma experiência ímpar, gratificante e enriquecedora; tanto em termos de conhecimentos técnicos como de relacionamento, especialmente com o conjunto de funcionários e dirigentes da Secretaria da Fazenda, e com os funcionários das demais Secretarias de Estado de São Paulo, da Prodesp e do Serpro. Olhando para essa experiência, já com certo distanciamento (dez anos), vejo que os grandes desafios foram: criar uma visão de futuro compartilhada pelos dirigentes e funcionários da SEFAZ; conquistar apoio dos atores políticos

(governador, secretários, etc); capacitar os funcionários para utilizar as novas ferramentas com a necessária visão de sua utilidade, ou seja, eficiência no uso dos recursos e transparência para o conjunto do governo e da sociedade. Quanto aos desafios, com a inteligente liderança do Prof. Nakano (Secretário da Fazenda), ficou fácil superá-los, ele soube explicitar com clareza aos funcionários os rumos das mudanças, depois foi muito trabalho e sorte!

PR - Sorte?

NM - Exatamente! Tivemos um alinhamento de fatores muito interessante no caso da implantação do SIAFEM, carro chefe do Promociaf. Começando com a bem sucedida integração entre os dirigentes da SEFAZ, da PRODESP – Nakano, Soboll, Ueda, Julio Semeghini. O encantamento com as novas tendências da Gestão Pública em nível internacional, com reflexos no Brasil, e a difusão e barateamento dos softwares e hardwares que permitiram a implantação dos novos sistemas baseados na TIC.

PR - O Sr. entende que o PNAFE abriu novas perspectivas para a gestão pública brasileira?

NM - O PNAFE buscou atuar em todos os estados brasileiros, e estabelecendo novo paradigma de modernização da máquina de arrecadação e fiscalização, com foco na melhoria da arrecadação. Poucos estados utilizaram o PNAFE para modernizar a gestão da despesa pública. No caso do Estado de São Paulo, o PNAFE atuou tanto do lado da receita quanto da despesa. Desta forma, creio que o PNAFE, em São Paulo, na medida em que implantou o sistema integrado de contabilidade, orçamento, e finanças; criou sistemas gerenciais de informação caracterizado pela forte transparência (SIGEO) e controle interno, além, é claro, da implantação de um eficaz sistema de compras eletrônicas.

PR - De que maneira sua tese de doutorado explora essas novas perspectivas?

NM - Desde os primeiros momentos do projeto, imaginamos construir um sistema integrado de informação contábil e financeira, concebido modularmente, que seria implantado paulatinamente. Assim foram implantados os sistemas de contabilidade, orçamento, compras eletrônicas, informações gerenciais, fluxo de caixa, etc. Apenas o sistema de Custos não foi implantado, nem chegou a ser desenhado. Fal-

hou clareza para concebê-lo. A minha tese de doutorado trabalha, justamente, para preencher essa lacuna.

PR - Uma outra atividade que o Sr. desenvolveu durante o período de execução do PNAFE foi a de Diretor da Escola Fazendária, em São Paulo. Dessa perspectiva, é possível falar de um novo servidor fazendário? Que servidor é esse? Que fazer para prepará-lo para os desafios da modernização?

NM - O programa de modernização de São Paulo apoiou-se em três pilares: desenvolvimento organizacional, informatização e capacitação. Nesse sentido acumular a coordenação do PROMOCIAF e a direção da FAZESP – Escola Fazendária do Estado de São Paulo foi muito importante porque garantiu a interação entre as linhas gerais do programa e os cursos de formação dos funcionários e de implantação dos sistemas desenvolvidos. Foi possível ministrar doses maciças de capacitação. Os servidores responderam muito bem. Pode-se observar uma mudança de mentalidade dos funcionários no tocante ao aprendizado e à troca de experiências. De certa forma, foram derrubados velhos conceitos de guardar a informação para garantir o poder de pequenos cartórios. A Fazesp contou com professores e consultores de fora da SEFAZ, no entanto, a participação dos funcionários como capacitadores foi fundamental para o sucesso PNAFE no estado de São Paulo. Penso que os servidores se transformaram, ganharam confiança em sua performance na medida em que eram reconhecidos como competentes, capazes, e atuantes.


PR - Há uma frase apócrifa que diz: “a modernização começa após o Programa de Modernização”. O senhor concorda com ela? Quais seriam as ações necessárias para a sustentação e continuidade do processo de modernização?

NM - Não! Não concordo. Penso que a modernização da gestão pública começa quando se estabelece uma visão de futuro compartilhada pelo conjunto de atores relevantes: os dirigentes políticos e os funcionários do Estado. Olhando a experiência do PNAFE e de outros programas de modernização, vejo, no entanto, que a modernização não se conclui com o término do projeto. No decorrer do programa, realizamos um esforço intenso para superar atrasos tecnológicos e carências materiais, o que implica investimentos elevados em curto

Escolas Fazendárias

Capacitando para a modernização e preparando cidadãos!



 PNAFE exige um novo profissional. O papel das Escolas Fazendárias é identificar o perfil desse profissional e fornecer as condições para sua formação, por meio de um programa contínuo de aprimoramento e capacitação.

Em relação à sociedade, as Escolas Fazendárias têm um papel fundamental na formação dos cidadãos por meio do desenvolvimento de programas de educação fiscal.

PNAFE

período de tempo. Findo o programa, não se pode deitar sobre os louros da vitória.

É preciso continuar, traçar novos objetivos, manter amobiliação para continuar na vanguarda. E isto é realmente o mais difícil, uma vez que as equipes se dispersam, novas prioridades surgem, e os dirigentes muitas vezes pensam que a modernização está concluída, deixam de incentivar a educação continuada dos funcionários, os sistemas que funcionam bem se estabilizam ou, depois de um certo tempo, começam a sofrer pequenas alterações, remendos. Ou seja, os funcionários se desmotivam, os serviços prestados se deterioram e de repente percebe-se que a organização está novamente defasada. Isso é o que normalmente acontece. Por isso acredito que a modernização das organizações públicas deveria ser um processo constante.

PR - Os sistemas de compras via Internet, em princípio, representam uma solução muito interessante para reduzir o custeio da máquina pública. Em São Paulo, por exemplo, há até um “relógio da economia” que apresenta quanto o governo economizou em função da utilização do sistema. Que medidas governamentais precisam ser tomadas para tornar esse tipo de sistema ainda mais eficaz?

NM - O uso de sistema de compras eletrônicas, quer na modalidade Pregão quer em outras modalidades, é fundamental para a redução dos custos de aquisição de materiais e serviços pelo setor público. Uma série de medidas para expandir as “compras eletrônicas” está sendo tomada pelo governo federal, como por exemplo: estabelecer nos convênios onde a União repasse recursos para estados e municípios, a obrigatoriedade do uso de sistema eletrônico de compras e contratações; apresentar projeto de lei ao Congresso Nacional atualizando a Lei 8666 para permitir o uso de meio eletrônico para a publicação de editais e recebimento de propostas para todas as modalidades de licitação.

PR - O Sr. vê o SIAFI e o SIAFEM como sistemas acabados ou ainda enxerga necessidade de evolução de suas funcionalidades?

NM - Como disse anteriormente, os processos de modernização devem ser permanentes. Nesse mesmo sentido creio que tanto o SIAFI quanto o SIAFEM merecem aperfeiçoamentos contínuos. Além das atualizações tecnológicas, é importante avançar na integração com outros

sistemas importantes, e já existentes tanto na União quanto em muitos estados, tais como o sistema de pessoal e o sistema de compras. É preciso, também, tornar cada vez mais amigável, o uso do SIAFI e do SIAFEM para os funcionários da área orçamentária e financeira, disponibilizando as informações desses sistemas para a sociedade, tornando cada vez mais efetivas a transparência e a “accountability”.

PR - Como Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e, depois, como Ministro, sua avaliação sobre os resultados do PNAFE foi acrescida de uma dimensão mais ampla. O que, objetivamente, ela representou para o equilíbrio fiscal dos Estados? Que outros aspectos podem ser mencionados?

NM - Seguramente, o PNAFE teve impacto muito positivo na melhoria da máquina de fiscalização e arrecadação estadual, contribuindo decisivamente para o equilíbrio fiscal dos estados. No entanto, como muitos estados não tiveram a oportunidade de modernizar a gestão da despesa pública, a União está conduzindo dois novos programas voltados para esse objetivo. Trata-se do PNAGE e o do PROMOEX.

O PNAGE está sendo construído de modo participativo com os estados em articulação com o Fórum de Secretários Estaduais de Planejamento e do CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Administração, e tem como foco atuar sobre o ciclo da gestão pública, notadamente o planejamento e a execução das políticas públicas.

O PROMOEX, por sua vez, objetiva integrar todos os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, uniformizando a interpretação das normas relativas à LRF, criando uma grande rede de informações com participação dos Tribunais e de órgãos federais, tais como a CGU, STN, o MP entre outros. Na construção desse programa é fundamental a participação da ATRICON e do IRB. Ambos os programas contarão com financiamento do BID, tomado pela União e repassado aos estados mediante convênio.

Do nosso ponto de vista, PNAGE e PROMOEX são dois programas que complementam o PNAFE, ao focalizarem, agora, a melhoria da qualidade do gasto público. A nossa expectativa é trabalhar sobre as condições de funcionamento da máquina na implementação das políticas públicas (organizações, processos de trabalho ou de produção, pessoas), de modo que possamos diminuir gargalos burocráticos e atingir patamares de eficiência no uso dos recursos públicos, de eficácia e de efetividade na implementação de políticas públicas. ■



Abrangência e desafios do PNAFE

Imagine uma reunião de trabalho em que os participantes de uma organização discutem metas e indicadores, plano de capacitação, de comunicação institucional, as prioridades e orçamento para a área de TI. Ao final o dirigente maior solicita a formação de equipes de projeto que vão colocar em prática as linhas estratégicas definidas.

Quem conhece o ambiente de gestão da maior parte das organizações públicas brasileiras não é capaz de acreditar, mas esse tipo de reunião acontece hoje em boa parte das Secretarias de Fazendas estaduais.

A profissionalização da administração pública em vários setores de governo é um



fato, muitas vezes com destacado reconhecimento público. Mas dificilmente se verá uma mudança tão grande em tão pouco tempo, justamente numa área de governo que carrega a fama de ser uma enorme “caixa-preta”. Essa é uma imagem que vai se desfazendo na medida em que são implantados projetos essencialmente voltados para a transparência, a eficiência e eficácia da gestão fazendária dos estados brasileiros. Se o processo de desenvolvimento brasileiro depende da conjunção de inúmeros fatores – econômicos, sociais e políticos, entre outros – o certo é que ele não pode ocorrer sem bases institucionais sólidas e sem o fortalecimento do papel do Estado nas articulações entre o mercado e a sociedade.

Desse modo, as Secretarias de Fazenda vão cumprindo seu papel. Ao contrário do que ocorre com muitas das iniciativas governamentais, a modernização das fazendas estaduais trazem a marca da permanência, a tal

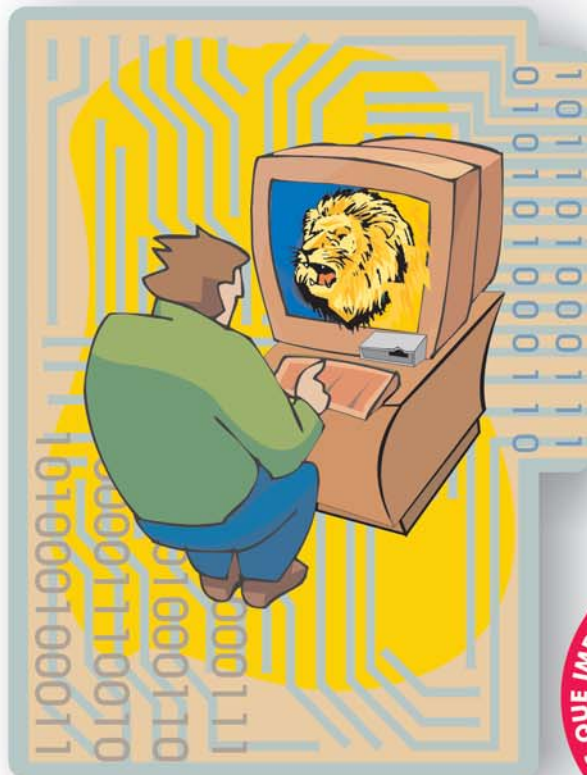
ponto que é voz corrente nos estados a busca dos meios para o aprofundamento do processo de sua modernização. São Paulo, por exemplo, já deu início à segunda fase da modernização com o Programa de Fortalecimento da Administração Fiscal – PROFFIS. Muitos dos que estão concluindo a primeira fase já criaram fundos de modernização, ou buscam criar os meios que permitam aprofundar esse processo.

O pivô dessa mudança é o PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Gestão da Administração Fiscal dos Estados Brasileiros, que, ao lado do reconhecimento público, vem merecendo inúmeros trabalhos acadêmicos e teses de mestrado ou doutorado. A idéia básica em que se alicerçou o Programa é muito simples e intuitiva. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) partiu de uma lógica acadiana. Se os orçamentos estaduais são insuficientes para as necessidades de governo e isso sempre redundava num saco sem fundo de

Arrecadação

Eletrônica

Simplicidade e segurança para contribuintes, controle e redução de custos para os bancos e secretarias de fazenda.



Os sistemas de arrecadação eletrônica permitem ao contribuinte o controle dos seus débitos, facilitam o pagamento e, simultaneamente, fornecem informações ágeis as Secretarias de Fazenda. Suas funções vão desde a consulta aos débitos atualizados, emissão de documentos de arrecadação, até o pagamento "on line" via internet.

Para as Secretarias de Fazenda, permitem controle e auditoria do repasse dos bancos e a redução significativa do custo das tarifas bancárias.



empréstimos internacionais, impagáveis no horizonte de uma vida, o jeito é propiciar as condições para que se possa chegar à eficiência na arrecadação de tributos e na execução de despesas. Portanto, modernizadas as Secretarias de Fazenda, estariam garantidas as condições de sustentabilidade financeira para retomada do equilíbrio econômico e, a partir daí, do processo de crescimento.

Para dar contornos pragmáticos a essa idéia simples, sintetizar a eficiência pretendida e fazer um corte abrupto em relação ao passado, o conjunto de ações passou a ser chamado de Programa de Modernização. Começava aí a derrocada de uma velha retórica que sempre se fazia presente, de que a burocracia, a cultura e as limitações orçamentárias impedem a execução de medidas que permitam saltos de qualidade no serviço público.

O PNAFE é uma prova inequívoca da vitalidade do serviço público e de que quando há bons projetos o recurso aparece, as forças se mobilizam e até as leis mudam.

Entretanto, um bom projeto não é apenas aquele que tem claro os benefícios que ele pode proporcionar aos cidadãos ou usuários daquele serviço público. Nessa área em que o PNAFE atua, finanças públicas, essa afirmação tem um peso maior ainda. Explica-se. Asfaltar uma rua, por exemplo. A visão do que seja a sua execução e os benefícios que ela traz são óbvios e dispensam maiores esclarecimentos. Agora, quando se trata de modernização de uma área meio, isto é, que não está dentro das áreas fins do Estado e cujos resultados não são percebidos direta-

mente pelos cidadãos, a coisa complica. Essa complicação começa com a própria palavra modernização. Há alguém numa sociedade, num governo ou em qualquer organização que possa ser contrário à modernização? Dizia Nelson Rodrigues que a unanimidade é burra. Nada mais verdadeiro. Passado o primeiro estágio em que todos são favoráveis à idéia

mãe de modernizar, tem início a necessidade de definir o seu significado. Na falta de uma maior clareza sobre as ações necessárias para modernizar, essa dificuldade será jogada para o andar de baixo. Para muitos, modernizar será comprar uma nova frota de veículos ou novas instalações, por exemplo. Portanto, é a noção de profundidade que complica.

Superar a idéia mãe e traduzi-la em coisas concretas em que todos os funcionários, desde o mais alto escalão ao atendente, dirigentes do governo e sociedade compreendam claramente o que são e os benefícios que agregam, foi e continuará sendo o grande desafio dos programas de modernização da área pública, como é o caso do PNAFE.

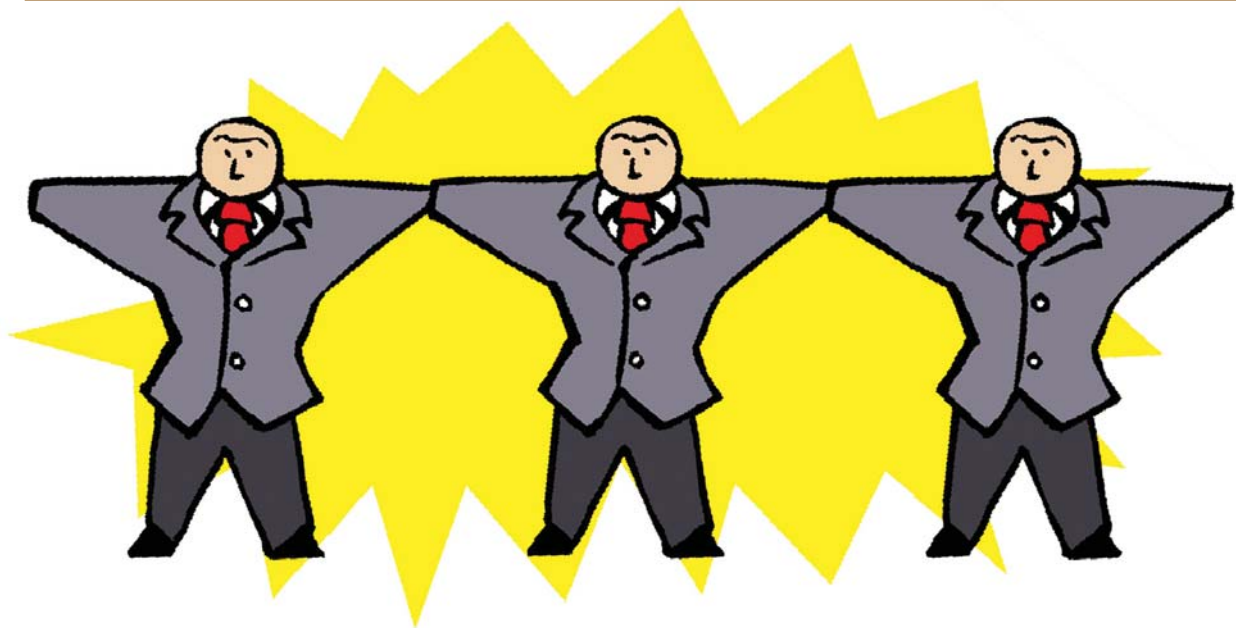
A criação de um novo “idioma” fazendário nacional

Já foi dito que, no Brasil, a única marca de igualdade é a desigualdade. Isso vale tanto para coisas boas

como para coisas ruins, tanto para regiões como para a sociedade. Se não é possível darmos as costas à gritante desigualdade social e regional do país, por outro lado, não é possível ignorarmos a enorme diversidade sócio-cultural brasileira, de cuja riqueza se pode buscar as respostas para o desafio de superação daquelas. O PNAFE soube criar



“...uma prova inequívoca de que quando há bons projetos o recurso aparece, as forças se mobilizam e até as leis mudam...”



dessa diversidade uma espécie de idioma fazendário nacional único. As centenas de projetos que foram desenvolvidos no seu âmbito podem constituir um dicionário de proporções avolumadas. Cada estado brasileiro soube, com a coordenação de uma unidade central vinculada ao Ministério da Fazenda, atender às suas especificidades e necessidades mais urgentes. Dessa forma, desde estados relativamente novos como Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, que praticamente tiveram que construir uma organização fazendária nova, até os estados de maior porte como os do Sul e Sudeste, que reconstruíram suas máquinas fazendárias para adaptá-las aos novos tempos de abertura de mercados e de revolução tecnológica, todos os estados brasileiros promoveram um esforço de modernização gigantesco, que começou com a incorporação de novas tecnologias de informação e de comunicação, passando pela implantação de novos modelos de gestão, estruturas de capacitação, novos conceitos de relacionamento com o público e, fundamentalmente, de integração.

O quase total isolamento que marcava as administrações fazendárias estaduais deu lugar, com o PNAFE, a múltiplas formas de ação coordenada que, com soluções inovadoras criadas e desenvolvidas num estado, puderam ser absorvidas e adaptadas por outros. Foi assim que, estados como Sergipe, puderam desenvolver projetos cuja concepção pôde ser absorvida por outros: Bahia, por exemplo.

Este, por sua vez, exporta soluções para São Paulo, que exporta para Minas Gerais e assim por diante, formando um ciclo virtuoso de cooperação entre os estados, ainda não totalmente esgotado.

A integração entre os estados se dá de diversas formas: canais institucionais novos, intercâmbio técnico e de informações entre estados, criação de um “caldo cultural” comum, entre outros. Mas, dois produtos exprimem melhor o significado da integração nacional trazida pelo PNAFE: do lado das despesas, os SIAFIs (Sistemas Integrados das Administrações Financeiras) proporcionaram aos estados mecanismos informatizados de execução orçamentária e de controle que estabeleceram, em larga medida, a base material para a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal e para o equilíbrio das contas públicas no Brasil. Já pelo lado das receitas, foi com o SINTEGRA, que a integração entre os estados ganhou maior força.

O SINTEGRA, mais do que potencializar mecanismos de combate à sonegação e às fraudes fiscais, permite dar uma maior amplitude à formulação de modelos de tributação para o país. Numa Reforma Tributária, o SINTEGRA propiciará o surgimento de soluções novas e criativas para os problemas do ICMS.

Esses dois produtos, SIAFI e SINTEGRA, se, por um lado, são os que melhor simbolizam o potencial de integração em escala nacional, por outro, estão longe de esgotar as

**“ O quase total
isolamento que marcava
as administrações
fazendárias estaduais deu
lugar, com o PNAFE, a
múltiplas formas de ação
coordenada. ”**

iniciativas integradoras criadas no âmbito do PNAFE.

Estados tão diversos como Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Maranhão, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Sergipe, entre outros, trouxeram contribuições diversas para a construção desse novo “idioma” fazendário nacional.

Mas, para se aprender uma nova língua não basta ter um dicionário, nem se recomenda começar a aprendê-la a partir de sua leitura. É preciso, conhecer, antes, a sintaxe dessa língua, suas conexões internas, o ambiente em que é falada, identificar suas ressonâncias múltiplas e seus sotaques. Com o PNAFE acontece o mesmo. Para compreender todo o alcance do Programa é preciso conhecer um pouco das razões que levaram à sua criação, das mudanças estruturais que ocorreram na economia brasileira a partir da década de 90 e da maneira como essas mudanças determinaram os modelos adotados e as relações existentes entre os diversos projetos de cada programa estadual ou desses entre si.

Mas a coisa não termina aí. Uma análise do cenário econômico nacional, da situação financeira dos Estados e

institucional das Secretarias de Fazenda conspirava contra uma empreitada desse tamanho.

Galileu e as administrações fazendárias dos estados brasileiros

A invenção de um instrumento como o telescópio representou não apenas mais um passo no avanço técnico-científico do mundo ocidental, mas, muito mais do que isso, foi o passo que faltava para a derrubada de toda uma cosmogonia. Olhar por esse instrumento significou, para a visão medieval, ver o mundo de cabeça para baixo.

**“ Mas, para se aprender
uma nova língua não basta ter
um dicionário, nem se recomenda
que se comece a aprendê-la a partir de
sua leitura. É preciso, conhecer, antes,
sua sintaxe, suas conexões internas, o
ambiente em que é falado, identificar
suas ressonâncias múltiplas e seus
sotaques. Com o PNAFE acontece
o mesmo. ”**

Guardadas as proporções, para as administrações fazendárias estaduais, a revolução das tecnologias de informação e comunicação associada com a liberalização dos mercados teve um impacto semelhante ao da revolução de Galileu: virou tudo de pernas para o ar. As novas tecnologias permitiram aos contribuintes – pelo menos os de maior porte – associarem-se de forma até então impensadas, desenvolverem novos produtos, novos mecanismos de controle administrativo, processos de gestão e comercialização. Com a adoção dos novos instrumentos informatizados e, principalmente, com as telecomunicações, as atividades das grandes empresas – aquelas que mais rapidamente incorporam as novas ferramentas e aquelas que respondem pela maior parcela das arrecadações dos impostos – ganharam uma complexidade e uma multiplicidade de operações surpreendente.

Novas empresas foram implantadas; fusões, cisões, multiplicação das formas de relacionamento inter-empresarial, produtos novos estão sendo lançados, surgiram novas formas de comercialização e até mesmo novos ramos de atividades. Num curto período de tempo, as administrações fazendárias, que estavam acostumadas a enxergar os negócios de seus contribuintes com os “óculos” dos documentos e dos livros fiscais “em papel”, com a experiência pessoal e o “feeling” dos seus fiscais, ressentiram-se da falta do telescópio de

“As novas tecnologias permitiram aos contribuintes pelo menos os de maior porte – associarem-se de forma até então impensadas, desenvolverem novos produtos, novos mecanismos de controle administrativo, processos de gestão e comercialização.”

Galileu que as fizesse “enxergar” a nova ordem econômica e se adaptar a ela.

Nenhum órgão público, talvez, seja tão sensível às mudanças ocorridas em ambiente externo como são as administrações tributárias. A defasagem tecnológica que separava os setores mais dinâmicos da economia e as administrações fazendárias rapidamente começou a mostrar a inadequação dessas últimas: estruturas organizacionais arcaicas; métodos de trabalho ultrapassados; ferramentas inadequadas; modelos de planejamento e gestão precários ou inexistentes; excesso de burocracia interna; obrigações acessórias impostas aos contribuintes anti-econômicas e de difícil cumprimento; recursos humanos despreparados. Pior do que tudo isso: o comprometimento da ação do fisco acaba por contaminar o próprio andamento da economia.

Se olharmos pelo porte, veremos que há uma relação inversa entre número de contribuintes e valor da arrecadação. Os grandes são poucos e arrecadam muito. Os pequenos são muitos e arrecadam pouco. Os grandes são mais complexos, dinâmicos e são os primeiros a incorporar novas tecnologias e modelos novos de gestão dos negócios.

O lado perverso dessa história é que as administrações fazendárias, quando se vêem incapazes de acompanhar a evolução dos grandes contribuintes, voltam-se para os contribuintes de porte menor, com pequeno grau de complexidade e sofisticação. O resultado disso tudo é o comprometimento acelerado da eficácia dessas organizações, em todos os seus aspectos, desde a arrecadação e cobrança, até os processos de atendimento e de fiscalização.

Alcance do Programa

O desenvolvimento do PNAFE proporcionou o distanciamento necessário para a adequada visão do problema. O que, no início, parecia ser apenas um esforço de superação do fosso tecnológico que separava fisco de contribuinte, pouco a pouco, foi mostrando um alcance que ia muito além dos aspectos meramente tecnológicos. O exemplo mais veemente do

alcance do Programa é dado pela própria variedade dos projetos desenvolvidos e implantados, o volume do tal “dicionário”. Os projetos são tantos e tão variados que não dão margem a dúvidas: trata-se nada menos que a mudança de modelo das administrações fazendárias estaduais. A percepção inicial que fazia crer que se tratava apenas de uma questão de tecnologia (computadores, rede de comunicações, sistemas de informações) foi logo sendo mudada: mais do que uma questão de tecnologia, era preciso mudar conceitos, desenhar e implementar novos processos de trabalho, desenvolver metodologias e, principalmente, organizar tudo isso, ou seja, gestão. Tecnologia e gestão andam juntas, unidas pelo vínculo da complexidade; são como matéria e espírito, corpo e alma.

A esse respeito, a Revista PNAFE É REALIDADE pediu aos coordenadores estaduais do Programa que estabelecessem, pela ordem, as prioridades do Programa para seu respectivo estado (ver gráfico na pág. 50).

Muito embora os aspectos relacionados à tecnologia tenham sido apontados por 10 estados como principal prioridade, o equilíbrio com os demais aspectos mostra que a questão da modernização estava longe de restringir-se à tecnologia. Nove estados apontaram aspectos ligados à gestão como principal prioridade do Programa: a capacitação, o atendimento ao público, mudanças nos processos de trabalho, infraestrutura física e mudanças na estrutura



“ O lado perverso dessa história é que as administrações tributárias, incapazes de acompanhar a evolução do primeiro bloco de contribuintes, voltam-se para os contribuintes de porte menor...”

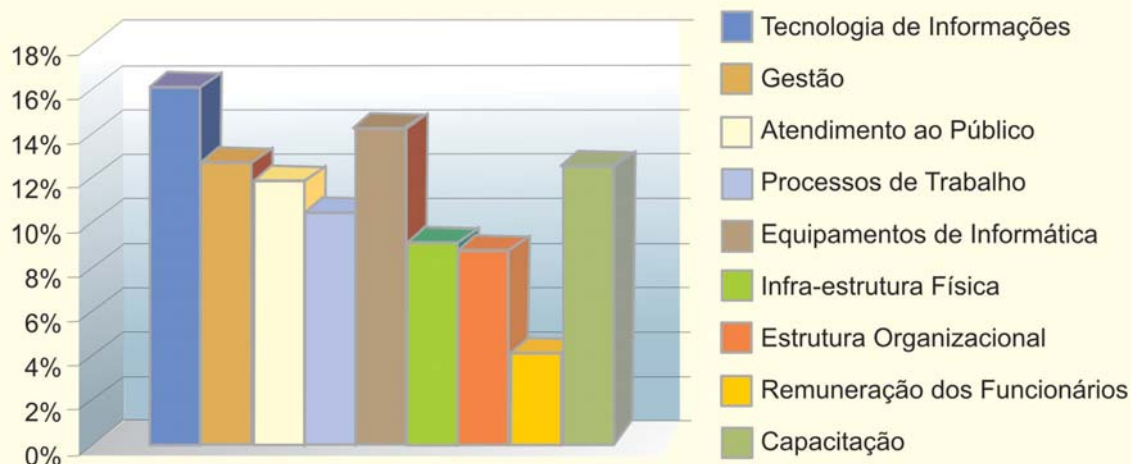
organizacional. O item que teve o menor índice foi a remuneração dos funcionários, com apenas 4% das indicações, o que, em se tratando de serviço público no Brasil, parece surpreendente. De qualquer modo, esses dados mostram tratar-se efetivamente de um Programa perfeitamente articulado.

Os três itens que poderiam indicar uma maior desarticulação, aquisição de equipamentos de informática, infra-estrutura física e remuneração dos funcionários, tiveram na soma dos percentuais apenas 27,5% das indicações e foram a principal prioridade de apenas 6 estados. Já os demais itens, que pressupõem maior grau de integração e articulação – tecnologia de informações (sistemas de informação), modelos de gestão, atendimento ao público, processos de trabalho, estrutura organizacional e capacitação – tiveram, no seu conjunto 72,5% das indicações e estavam entre a principal prioridade de 13 dos estados que responderam ao questionário.

Trabalhar com projetos

Se a construção desse novo idioma fazendário fosse uma simples questão de atualização tecnológica, ou de construção de infra-estrutura física, a coisa seria relativamente simples e o PNAFE seria, ao invés de um Programa nacional, um simples projeto de construção da base física das fazendas estaduais. Infelizmente – ou talvez felizmente – os produtos de que precisavam as Secretarias de Fazenda não são daqueles que se acham disponíveis nas prateleiras dos supermercados. Como um programa amplo e complexo de redefinição de modelos de administração

UCEs - Área Prioritária



fazendária, o Programa exigiu, além de recursos financeiros e de alguma vontade em gastá-lo, o envolvimento e a criatividade de centenas de pessoas que tiveram, antes de tudo, que aprender a trabalhar com projetos. É lógico que tudo o que foi feito não teria acontecido sem o apoio de muita gente de fora, como consultorias públicas ou privadas, universidades, institutos de pesquisa, empresas privadas e, particularmente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a estrutura criada no Ministério da Fazenda para coordenação dos projetos. Dessa estrutura fazem parte a UCP, Unidade de Coordenação do Programa, do Ministério da Fazenda, e

“Muito embora a natureza do Programa seja múltipla em seus aspectos, não se pode imaginar o avanço provocado pelo PNAFE sem a utilização intensiva dos instrumentos de TI.”

as UCEs, que são as unidades de coordenação de cada um dos estados da Federação.

O problema da coordenação de um programa da dimensão do PNAFE teria necessariamente que fazer a opção entre a centralização das decisões no âmbito da UCP, com um maior grau de coordenação e maior homogeneidade dos projetos, ou uma opção pela descentralização, ainda que com o sacrifício parcial das economias geradas pela centralização e unificação das decisões. A decisão tomada foi, acertadamente, pela última alternativa. Dentre os grandes produtos que o programa deixou estão as redes de comunicação, os sistemas integrados de informação, uma estrutura moderna de atendimento ao público, com uma enorme cesta de serviços oferecidos via Internet. Produtos menos visíveis, mas não menos importantes, são o *know-how* criado em cada estado, o surgimento de novos talentos, a mudança conceitual, a cultura de projetos. O processo de amadurecimento das Secretarias Estaduais de Fazenda é de tal ordem que, o PNAFE não representa o fecho do seu processo de modernização, mas apenas seu início. Existe, hoje, quase que um consenso entre as administrações fazendárias de que esse processo deve continuar e aprofundar-se.

A construção da nova cultura fazendária

Poderíamos dizer que o processo de modernização das Secretarias Estaduais de Fazenda está na metade do caminho. Se fosse possível apontar o principal vetor que conduziu essa fase do processo representada pelo PNAFE,

esse certamente seria o vetor tecnológico. Muito embora a natureza do Programa seja múltipla em seus aspectos, não se pode imaginar o avanço provocado pelo PNAFE sem a utilização intensiva dos instrumentos de TI. Redes de comunicação, parques informatizados, sistemas integrados de informação, recursos de Data-warehouse, entre outros, estão entre as maiores conquistas do PNAFE. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que o processo de modernização ainda tem um caminho longo a percorrer. Os novos instrumentos informatizados, novos modelos de gestão, a cultura de planejamento, os novos conceitos que marcam as relações entre Estado e sociedade, tudo isso aponta para uma cultura fazendária que ainda está longe de estar sedimentada. A prova disso está nos resultados da pesquisa realizada pela *PNAFE É REALIDADE* entre os coordenadores estaduais do programa que apontou os principais obstáculos encontrados durante o processo de modernização (ver gráfico abaixo). Os itens que se referem à cultura institucional aparecem entre os maiores obstáculos, com destaque para a resistência dos funcionários, problemas políticos e falta de apoio institucional.

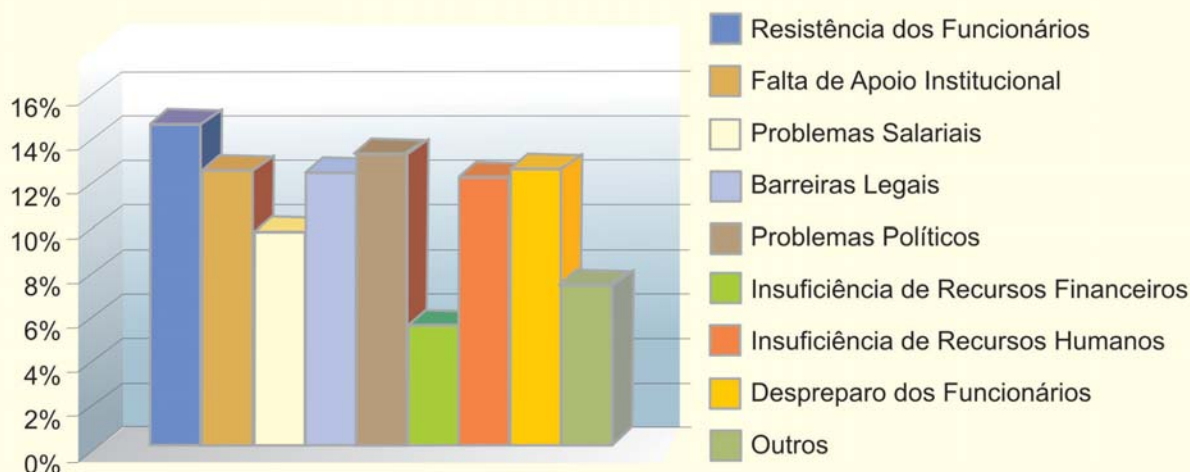
Paradoxalmente, os itens referentes a recursos financeiros (salários e orçamento) aparecem com baixo percentual, o que denota que o motor da mudança está nas pessoas e são elas os obstáculos, mas também os agentes promotores de mudança.

“...o PNAFE não representa o fecho do seu processo de modernização, mas apenas seu início. Existe, hoje, quase que um consenso entre as administrações fazendárias de que esse processo deve continuar ...”

O encerramento do PNAFE é o ponto de inflexão de um processo de mudança de cultura institucional que ele mesmo desencadeou e que terá necessariamente novos desdobramentos. A maturação dos seus resultados leva tempo para mostrar todos os seus efeitos. Há quem diga: “Acabou o PNAFE, agora começa a modernização”.

Esquemáticamente, esse processo de modernização é mostrado pela figura dos triângulos invertidos (pág. 53). Na verdade, ela é constituída por dois gráficos espelhados em torno do eixo do tempo. O da esquerda, mostra a evolução conceitual do processo de modernização, que evolui de uma visão de produto para outra baseada nos resultados. O da direita

UCs - Obstáculos Encontrados



DATAWAREHOUSE



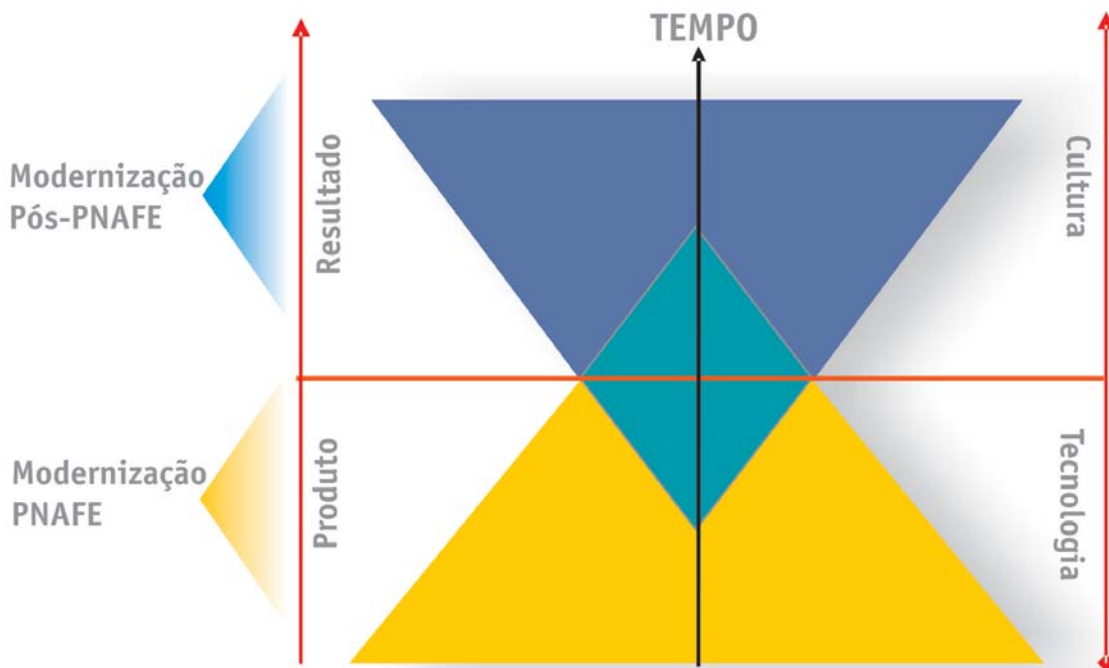
O poder da decisão!



O conceito e ferramentas de Business Intelligence - BI constituem o fechamento de ouro do PNAFE.

Com eles as Secretarias da Fazenda podem monitorar a arrecadação e os gastos públicos!





reflete a evolução do principal vetor do processo, que, da tecnologia, avança para a mudança cultural. A tecnologia é a cunha que abre as portas da mudança cultural.

O processo de modernização, que tem início pela percepção difusa da necessidade de promover a atualização tecnológica a partir de uma visão de produto, vai, pouco a pouco, convergindo para produtos bem determinados e concretos. À medida que o processo avança, o vetor tecnológico vai perdendo intensidade e dando entrada para a percepção de que uma mudança cultural é necessária. Essa percepção vai-se ampliando gradativamente até o ponto em que se torna determinante de todo o processo de modernização. Entre o início e o fim, há um período intermediário em que as visões de produtos e resultados e as forças de tecnologia e cultura se equilibram. Na nossa figura, o ponto de equilíbrio corresponde ao momento do final do PNAFE, onde quase todos os produtos já foram entregues e alguns resultados já podem ser vistos.

Os próprios indicadores de resultados são derivados da implantação dos novos produtos e parte do processo de mudança cultural derivado da modernização.

É claro que os avanços tecnológicos não devem necessariamente terminar no momento apontado pelo vértice superior do triângulo inferior. Trata-se apenas de um modelo

esquemático que quer ressaltar tendências e mostrar a importância da mudança da cultura institucional como parte do processo de modernização, além do tempo necessário para a maturação dos resultados da implantação dos produtos da primeira fase.

Mais de 40.000 funcionários fazendários já se beneficiam dos produtos implantados e das mudanças implementadas no âmbito do PNAFE.

Muitos participaram diretamente do seu processo de construção; outros vão se incorporando a esse processo e assumindo um novo perfil profissional dentro de suas organizações, com o aumento da eficácia de suas ações e onde o papel passivo que desempenhavam dentro da cultura tradicional dá espaço ao papel mais ativo de sujeito das mudanças.

Milhares de contribuintes e contabilistas beneficiam-se dos serviços eletrônicos que o PNAFE colocou à disposição. Uma nova relação entre o Estado e a sociedade foi e ainda está sendo criada.

Os resultados do grande esforço de construção do PNAFE já podem ser vistos, mas ainda estão longe de ter apresentado todo o seu potencial de mudança para a construção de uma sociedade mais democrática e socialmente mais justa.

O PNAFE é apenas um passo para isso, mas, sem dúvida, um passo decisivo.

*Como a TI ajudou a
revolucionar o trabalho
das Secretarias Estaduais
de Fazenda*

O empurrão da TI



Um biscoito vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais? A pergunta embutida numa propaganda se tornou um bordão obrigatório nas conversas informais sempre que se está diante daquelas situações de difícil explicação, até pela ciência.

Enxergar o papel da TI dentro do processo de modernização das Secretarias Estaduais de Fazenda, ou do Estado Brasileiro, quase exige do observador essa pergunta, só que adaptada a um viés de administração pública: “O Estado Brasileiro se moderniza porque usa mais TI ou usa mais TI porque está se modernizando?”

Essa despreziosa pergunta encerra muito mais que uma galhofa, merecendo até teses acadêmicas que estudam o fenômeno mundial conhecido como Governo Eletrônico.

De fato é difícil distinguir até onde a modernização do Estado Brasileiro caminhará sem aplicação das modernas tecnologias da informação. Mais ainda. Às vezes é muito difícil perceber se não foi o domínio de certas tecnologias que possibilitou a mudança nos processos de trabalho.

Essa dúvida já aconteceu em outras épocas da evolução humana.

A Revolução Industrial, por exemplo. Para materializar a ideologia da ascendente burguesia era fundamental a passagem do trabalho artesanal para a produção em larga escala. O problema era como fazer isso. Um dos fatores, talvez o principal, foi o desenvolvimento da caldeira a vapor. Óbvio que a ideologia burguesa já estava criada, mas não fosse invenção da caldeira a vapor o processo de transformação demoraria muito mais tempo. As mudanças, entretanto, não se encerram na própria caldeira. A inventividade humana e o espírito empreendedor dos primeiros impérios burgueses alargaram o horizonte do mundo. Com os primeiros navios e locomotivas a vapor, o mundo e as rotas comerciais ficaram mais curtas. Os movimentos migratórios e o escoamento da produção mudaram o cenário econômico mundial. Ou seja, uma técnica aplicada a um conceito acabou por viabilizar e potencializar o próprio conceito, com certeza até dando novos rumos a ele. Qualquer

PNAFE

“A missão do PNAFE era, em última instância, acabar com a “caixa preta” e desburocratizar as Secretarias Estaduais de Fazenda.”

semelhança com o PNAFE não será mera coincidência. Do ponto de vista científico talvez haja interesse em estudar se o uso maciço de TI é uma decorrência do processo de modernização das Secretarias Estaduais de Fazenda, ou se induziu às grandes mudanças.

Mas do ponto de vista da sociedade e das instituições brasileiras é inegável o salto de qualidade que a TI trouxe para a relação do Estado com o cidadão e para a dinâmica interna dos seus processos de trabalho.

Nas Secretarias Estaduais de Fazenda esse salto é tão grande que para expressá-lo é mais fácil apelar para Chico Buarque “Quem te viu, quem te vê. Quem não a conhece não pode mais ver pra crer. Quem jamais a esquece, não pode reconhecer”.

Mas porque será que esse salto de qualidade no serviço público em geral, mas muito flagrante no caso das Secretarias Estaduais de Fazenda, associa-se tanto à questão da Tecnologia da Informação, a ponto de muita gente achar que um programa de modernização é sinônimo de um programa de informatização?

O que leva dirigentes e técnicos do setor público, quando estão planejando e executando ações ou programas de modernização, incluir maciços investimentos nessa área? Será diferente no setor privado? Ou seja, quando uma empresa pretende alcançar qualquer diferencial competitivo em relação aos seus concorrentes ou simplesmente quando quer reduzir custos, será que a solução sempre tem na Tecnologia de Informação seu principal ingrediente?

Nessas respostas estão embutidos os principais elementos que podem conduzir à uma visão da importância da Tecnologia da Informação para o PNAFE.

A primeira parte dessas respostas vem da nossa concepção colonial de poder público. Vários sociólogos e historiadores têm demonstrado que o poder público foi estruturado no Brasil em função de interesses nitidamente privados, sendo uma de suas características marcantes o distanciamento das necessidades e interesses da coisa pública. Essa concepção e estruturação de poder implicaram historicamente em duas grandes consequências sobre o serviço público no Brasil. A primeira é a criação de feudos de informações em alguns setores chave dos governos, verdadeiras “caixas pretas”, intransponíveis para a sociedade, porém imprescindíveis para governantes que não pretendessem permitir a ela aferir a condução competente ou ética de seus manda-

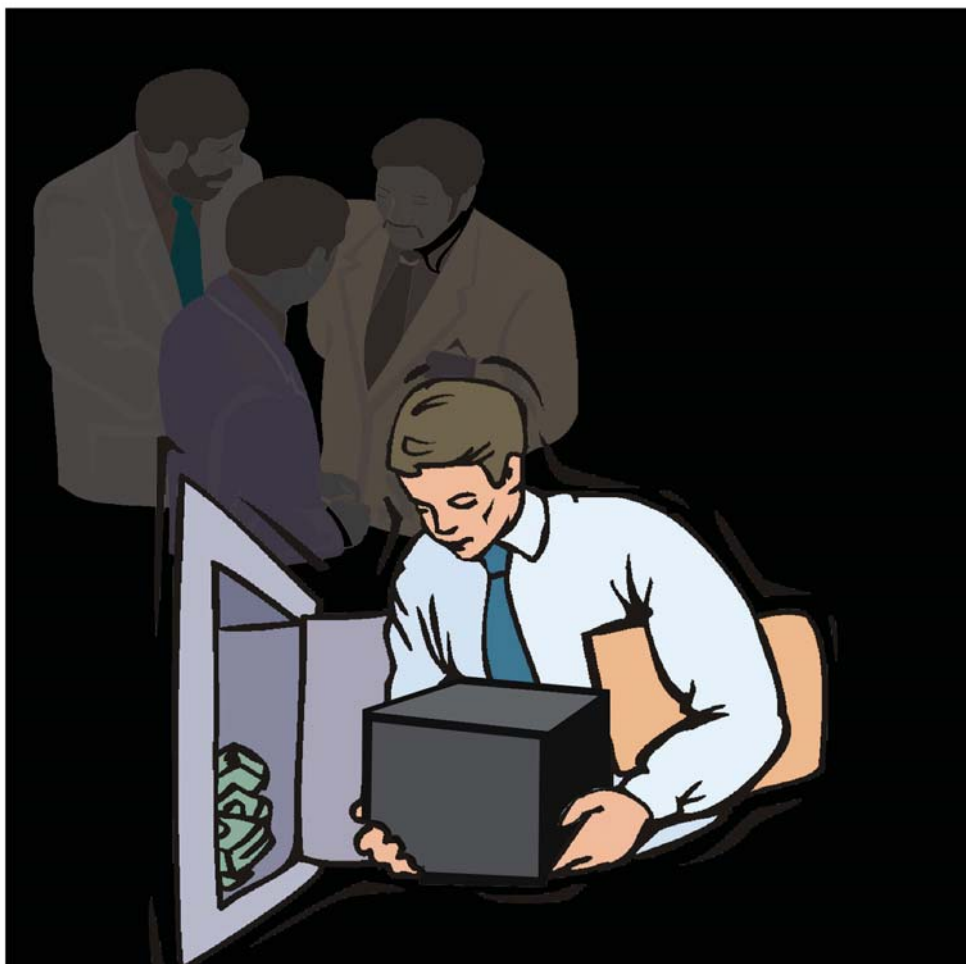
tos. A segunda parte da resposta é a criação de uma burocracia formal e corporativa, pretensiosa por acreditar que todas as situações fáticas que acontecem numa sociedade possam estar resumidas nos infundáveis e inexauríveis formulários.

Essas duas conseqüências da nossa concepção histórica de poder, as “caixas pretas” e a burocracia, explicam porque a Tecnologia da Informação é indissociável de qualquer visão modernizadora. Ainda mais quando se fala das máquinas fazendárias. Ao longo dos anos as Secretarias Estaduais de Fazenda acumularam com justiça a pecha de uma das maiores “caixas pretas” e a burocracia mais ineficaz do Governo. E é fácil de explicar por que. Saber o que tem um governo para gastar e como ele gasta não é a chave para conhecer sua competência? Saber quem e porque fiscaliza não é a chave para conhecer seus critérios de justiça fiscal? Ao mesmo tempo, quem pode contestar uma

burocracia que parte de um cipoal de leis, decretos, portarias, resoluções que ninguém entende?

A missão do PNAFE era, em última instância, acabar com a “caixa preta” e desburocratizar as Secretarias Estaduais de Fazenda. Como fazê-lo?

De antemão, assim como a conceituação da ideologia burguesa está para a criação da caldeira, antes dos investimentos maciços feitos pelo PNAFE em tecnologia, foram elaborados os princípios básicos de uma boa gestão pública, principalmente na área fiscal. Primeiro: os cidadãos precisam participar mais e melhor dos assuntos governamentais. Em outras palavras, é preciso haver transparência nos serviços e processos de trabalho das Secretarias Estaduais de Fazenda. Em segundo e fundamental lugar, o governo precisa fazer sua parte na redução do chamado “Custo Brasil”, que tem impedido uma competição mais



“ Ou alguém tem dúvida que cidadãos e empresas deixariam ocorrer um retrocesso e patrocinariam a volta ao velho “umbigo no balcão” posição física que simboliza a clemência que marcava a relação Fisco-Contribuintes? ”



igualitária dos produtos brasileiros no mercado externo e a redução dos preços internos.

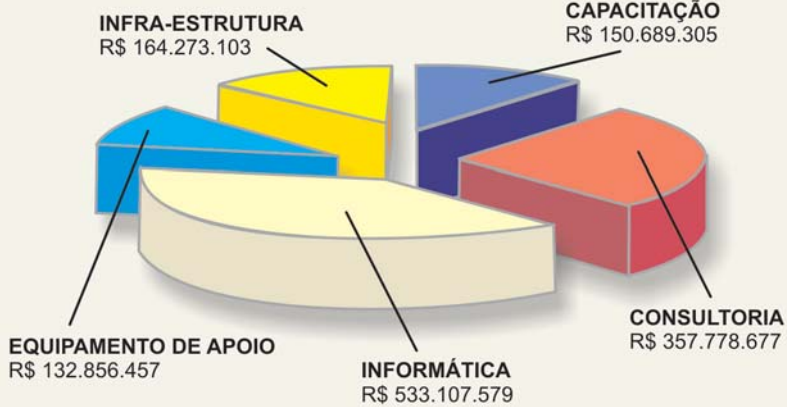
Esses dois princípios básicos somados, praticamente determinaram que o ingrediente Tecnologia da Informação deveria ser fundamental na execução do PNAFE. E as razões são bastante óbvias. Existe meio mais democrático e transparente - independente das dificuldades da chamada exclusão digital - que a internet para permitir ao cidadão a participação nas ações governamentais? É possível reduzir o chamado “Custo Brasil” sem abrir informações e serviços aos cidadãos e empresas, sem intermediários, acabando com a cultura da burocracia onerosa e ineficaz, sem a criação de sistemas de informação voltados para a web?

Quem responder sim a essas perguntas, negando o papel fundamental das novas Tecnologias da Informação, tem medo do mundo em conexão permanente ou despreza a força de resistência da antiga burocracia instalada na máquina estatal. Para contornar essa resistência o PNAFE usou a Tecnologia de Informação como seu instrumento de excelência. Com a Tecnologia da Informação foi possível passar feito um trator sobre essa resistência. Ou como preferem alguns, mais politicamente corretos, o PNAFE criou os caminhos alternativos para isolar essa burocracia, por meio de remodelagem dos processos de trabalho das Secretarias Estaduais de Fazenda, com vistas na eficiência e eficácia de suas atividades administrativas e operacionais. Palavras bonitas para dizer o que todo mundo sabe: passou como um trator por cima, cruzou a ponte e depois a dinamitou, para evitar que fosse cruzada novamente pelos antigos burocratas.

Ou alguém tem dúvida de que cidadãos e empresas deixariam ocorrer um retrocesso e patrocinariam a volta ao velho “umbigo no balcão”, posição física que simboliza a clemência que marcava a relação Fisco-Contribuintes? Aliás, permitir um retrocesso significa interromper um claro caminho de redução do custo tributário sobre os contribuintes. O custo da carga tributária não está apenas no pagamento dos tributos. Há um enorme custo indireto de apuração e declaração por parte dos contribuintes, e outro, na outra ponta, de fiscalização. O fato é que antes do PNAFE nunca neste país havia sido feito tanto para reduzir o custo de apuração, declaração e pagamento dos impostos e taxas. Só para se ter um exemplo: declarar o pagamento mensal do ICMS envolvia desde o registro e processamento de todos os documen-

CATEGORIAS DE INVESTIMENTO

Total: R\$ 1.338.705.120



Aplicação
de Recursos do
PNAFE - BID/
Contrapartida Local -
por categorias de
investimento.

FONTE DE FINANCIAMENTO



Valores em Reais.

tos fiscais, elaboração de um resumo de todo o movimento, transcrevê-lo num documento oficial, entregá-lo ao Fisco, que após o fatídico carimbo, tinha que digitar os dados contidos na declaração para os sistemas de informação. Portanto, alguns custos poderiam ser óbvia e facilmente cortados caso fossem alterados os processos de trabalho e a agregados benefícios que a Tecnologia da Informação deixa disponível. Agora, o Contribuinte, após o processamento dos documentos fiscais, tem preenchido automaticamente o tal resumo (declaração), o envia pela internet cujos dados, depois de validados sistemicamente pelo Fisco, ingressam sem intervenção humana nos bancos de dados do Fisco. Além da redução enorme do custo direto nessas operações, tanto para contribuintes como para as Secretarias Estaduais de Fazenda, há outra enorme otimização dos investimentos feitos pelas grandes empresas no sentido da integração das cadeias produtivas de clientes e fornecedores. Ou seja,

a integração das empresas contribuintes com o Fisco nada mais é do que uma extensão das integrações que já haviam sido feitas entre essas empresas e seus clientes, fornecedores e instituições financeiras. Ou seja, mais redução ainda. Pensando no Contribuinte pessoa física, por exemplo, o proprietário de um automóvel. Será que a comodidade de pagar o IPVA num terminal de banco ou na internet, sem qualquer custo adicional, chegando a alguns estados ao ponto de, fazendo o pagamento das multas no mesmo ato, ter realizado o seu licenciamento anual, poderia ceder lugar a uma volta ao passado, no qual, no mínimo, significaria voltar a pagar os quase tabelados serviços de despachantes, cujo serviço nenhum valor agregava a não ser poupar o pobre contribuinte da raiva de perder horas em fila para obter o licenciamento?

Com certeza, o benefício para o contribuinte pelo uso da Tecnologia da Informação já seria por si só justificador de todo o investimento

feito pelo PNAFE. Mas não é só desse ponto de vista que pode ser visto o retorno desse investimento. Da parte do Fisco, a agilização e padronização na captação de dados e informações proporcionada pela Tecnologia da Informação, somada à capacidade de cruzar todos esses dados, permitindo comparações e análises sobre contribuintes e setores aos quais pertencem, está permitindo pela primeira vez ao poder público aplicar conceitos e práticas de justiça fiscal impossíveis antes do PNAFE. De fato, todos esses dados e informações têm permitido ao Fisco monitorar e selecionar contribuintes com indícios de sonegação de uma forma muito mais eficaz e transparente do que antes. Agora é muito mais fácil responder aos contribuintes à sempre presente pergunta no início de um processo de fiscalização: “Porque eu?”. Esse resultado é altamente positivo dentro das máquinas das Secretarias Estaduais de Fazenda, pois está permitindo ao Fisco direcionar sua capacidade produtiva (esforço fiscal) aos setores e contribuintes com efetivo potencial de crescimento da arrecadação em função do aperto fiscalizatório. Sem Tecnologia da Informação isso não seria possível, pelo menos nessa escala e transparência.

Toda essa evolução foi possível graças ao investimento de cerca de 600 milhões de reais pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e os vinte e sete estados em Tecnologia da Informação. No gráfico desta matéria pode-se avaliar a importância do investimento em Tecnologia da Informação em comparação com os demais investimentos feitos pelo PNAFE. O investimento em Capacitação, Consultoria, Equipamentos de Apoio e Infra-Estrutura, todos somados, suplantam em pouco o investimento feito em Tecnologia da Informação. A expressividade desse investimento permite concluir o que já era bastante óbvio: as ações modernizadoras das Secretarias Estaduais de Fazenda são um conjunto harmônico de agregação de conhecimento via consultorias, capacitação de seus funcionários, reformulação das condições de trabalho e, fundamentalmente, substituição de velhos processos de trabalho por novos, que necessariamente incluem muito uso de Tecnologia da Informação.

Essas conclusões, de certa forma, aproximam bastante Governo e as Grandes Corporações. Será que a visão desse processo de modernização e a justificação de todo o investimento feito muito diferente do que ocorreu no setor bancário, só para dar um

exemplo? Será que os clientes gostariam de ver seus bancos voltarem ao velho “balcão”, para receber suas contas ou falar com o nem sempre atencioso gerente sempre que pretendesse um empréstimo? A resposta é óbvia: um não retumbante. Todos gastaram dinheiro com essa tal Tecnologia da Informação, mas os benefícios que foram colhidos, tanto no Governo quanto no setor privado, suplantaram e muito esse investimento. É como se uma frase ecoasse no dia-a-dia do Governo e Corporações Privadas: gostamos tanto de nossos clientes ou Contribuintes que não queremos mais vê-los. Um trocadilho que define bem a realidade das relações entre Governo e Contribuintes, de um lado, e empresas e seus clientes de outro: ninguém vive mais sem serviços e informações pela internet.

Riscos do caminho

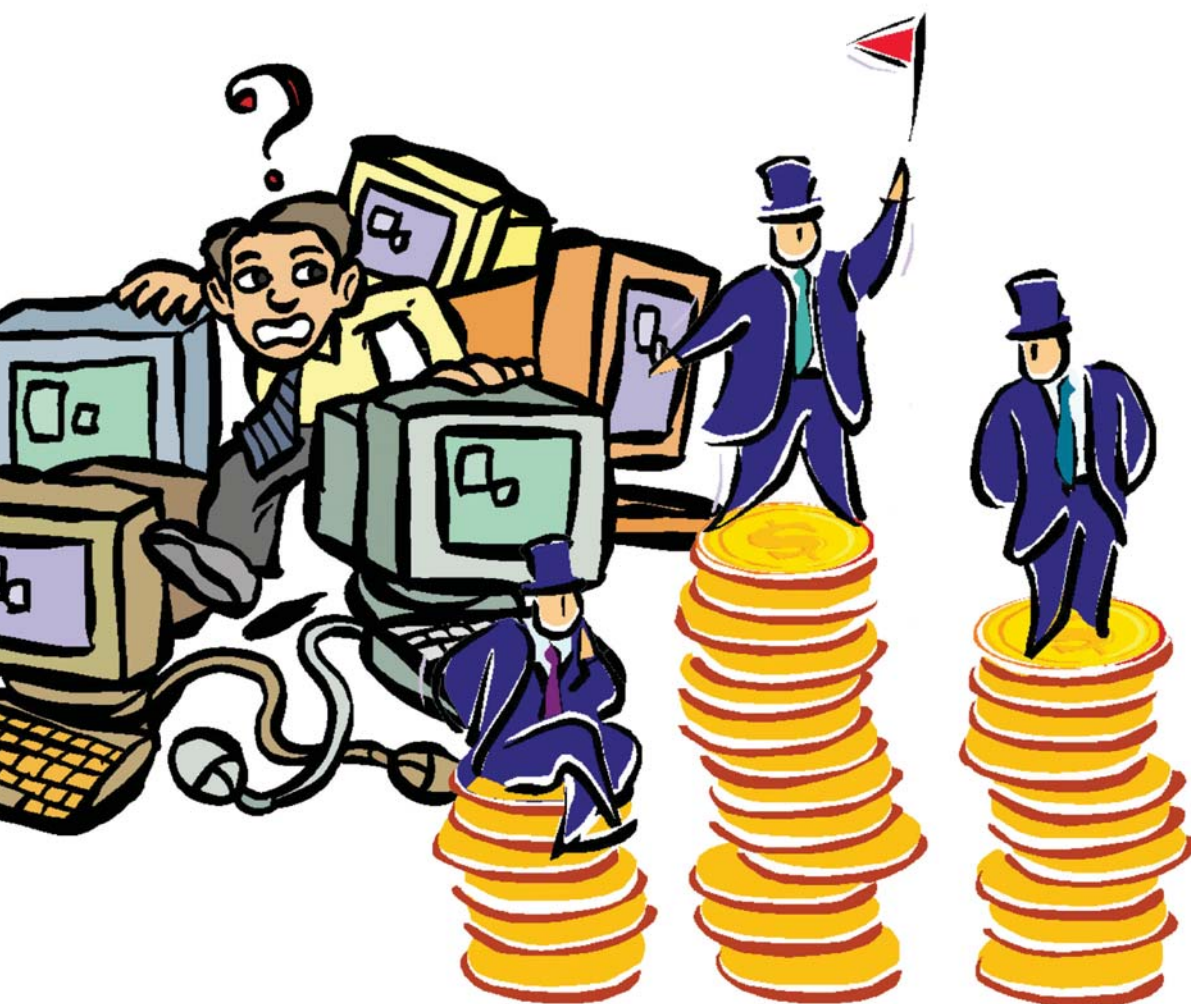
Todo esse caminho e investimentos em Tecnologia da Informação, entretanto, apresentam grandes riscos, se não de retrocesso, de



obsolescência. Depois do “crash” das ações das grandes empresas emergentes na área de tecnologia, no final dos anos 90, nenhum empresário ou governante deixou de monitorar de perto os gastos e investimentos feitos em Tecnologia da Informação. A pressão sobre os orçamentos das áreas que cuidam de TI nas empresas e governos mostram que todos querem avanços, mas com responsabilidade fiscal. Ou seja, ninguém quer mais gastar rios de dinheiro sem um bom planejamento e perfeita visão dos resultados. Isso significou na prática, no final dos anos 90 e início deste novo século, uma grande freada e uma necessidade incrível de priorizar os investimentos em TI, em função das definições de negócio.

Na área governamental uma freada pode representar um grave risco de deixar o parque informático cair em obsolescência acentuada, pois o que não se faz em um mandato, pode não ser recuperado no próximo. A retomada de investimentos em área governamental é sempre mais lenta. Além disso, na ânsia de controlar os gastos, muitos governos se apóiam tanto em

“ Depois do “crash” das ações das grandes empresas emergentes na área de tecnologia, no final dos anos 90, nenhum empresário ou governante deixou de monitorar de perto os gastos e investimentos feitos em Tecnologia da Informação. ”



“O mercado e atualização frenética de TI não são compatíveis com a visão burocrática e estável das relações de trabalho do Governo.”

serviços quanto em produtos fornecidos por empresas estatais de Tecnologia da Informação. As chamadas “PROs”. Estabilidade e Tecnologia da Informação são coisas praticamente excludentes. O mercado e atualização frenética de TI não são compatíveis com a visão burocrática e estável das relações de trabalho do Governo. Os clientes dessas grandes corporações estatais de TI, as Secretarias e Ministérios, precisam de agilidade e qualidade para atender seus processos de trabalho, que necessariamente envolvem o público. Sem ter como parceiros empresas de TI ágeis e qualificadas, fica difícil manter evolutivamente tudo o que foi criado no PNAFE.

Essa situação exige um novo modelo de gestão que permita ao Governo cobrar efetivamente resultados dessas corporações estatais a um custo bem próximo do mercado, isso se não se propor a partir para o mercado diretamente para contratar serviços e produtos nessa área. Muitos não defendem a posição mais radical, em função do sigilo e das especificidades das relações Governo-Cidadão. Ainda não se tem uma visão muito clara se o modelo penderá para uma ou outra solução, mas o fato é que o PNAFE quebrou um paradigma de que Secretarias Estaduais de Fazenda podem “gritar sua independência”, caso não sejam atendidas a contento por suas respectivas “PROs”. Antes do PNAFE não se tinha qualquer condição de contestar ou enfrentar os limites do conhecimento dessas “PROs”. Após o PNAFE, não só contestam como podem as Secretarias Estaduais de Fazenda substituir seus antigos e cativos fornecedores. O que se verificou na prática, na grande maioria dos estados, foi um sinal de alerta. Ou as “PROs” também se modernizam ou a única saída restante será a substituição por parceiros no mercado. Para as “PROs” entretanto, por mais ofensiva e preocupante que seja essa situação de crise, pode representar uma excelente oportunidade de reciclagem de seus conceitos e metodologias internas de trabalho. Uma vez modernizadas essas grandes corporações estatais podem cumprir um grande papel, não só de redução de custos para o estado, mas de fomentadoras de prospecção de novas tecnologias, afinal o Governo é isoladamente o maior consumidor de TI. Além desses dois fatores positivos, podemos destacar ainda um terceiro: a segurança. É óbvio, para toda a sociedade, que uma corporação de TI, ágil, enxuta e

eficaz dentro do próprio governo significa um fator de tranquilidade e segurança para todo o povo.

Próximos passos

Todo o avanço provocado nas Secretarias Estaduais de Fazenda pelo uso das modernas Tecnologias da Informação durante o PNAFE ainda não são suficientes para dizer que chegou-se a um patamar ideal nas relações Fisco-Contribuintes. Muito está por vir. E o que está vindo por aí só foi possível imaginar graças aos primeiros investimentos feitos pelo PNAFE. Não parece muito igual o que está acontecendo com a caldeira e os grandes navios e ferrovias a vapor que acabaram por potencializar o próprio conceito burguês de produtividade de dois séculos atrás?

Está vindo por aí um velho sonho da integração dos cadastros fiscais. Está vindo por aí uma única e suficiente declaração de dados que atenda o fisco das três esferas de governo (federal, estaduais e municipais). Está vindo por aí o fim da Nota Fiscal em papel, com o advento da troca eletrônica de dados entre Contribuintes e Fiscos. Está vindo por aí a informação automática de compras e vendas de grandes itens patrimoniais.

São tantas as mudanças que ainda estão por vir que mesmo os funcionários das Secretarias Estaduais de Fazenda que empunharam a bandeira da modernização talvez neste momento estejam perdidos com a velocidade das mudanças que decorreram das primeiras. ■



“ Está vindo por aí o fim da Nota Fiscal em papel, com o advento da troca eletrônica de dados entre contribuintes e Fiscos. Está vindo por aí a informação automática de compras e vendas de grandes itens patrimoniais. ”

INFRA-ESTRUTURA DE TI

A base para o governo eletrônico.

http://www.sefaz.gov.br



A disponibilização de serviços eletrônicos, exigiu das Secretarias da Fazenda a implantação de uma infra-estrutura de tecnologia da informação de última geração, que associa rapidez e segurança na troca de dados e facilidade de acesso à informação.



Nem sempre isso aconteceu com essa intensidade e com a riqueza de detalhes que observamos hoje. O que houve para que ocorresse esse nível de transparência sobre os gastos públicos? Por que anteriormente havia muita suposição e tanta dificuldade de se comprovar ou caracterizar a forma como eles eram realizados?

Para se ter uma idéia da dificuldade para se obter os dados e as informações sobre os gastos públicos observemos algumas dimensões e ordens de grandeza que caracterizam o setor público e que mostram a complexidade do

A nova gestão do gasto público. A transparência que traz eficiência



Uma notícia relativamente recente questionava como é que o “Governo” comprava frango mais caro do que o preço na prateleira do supermercado. Em outra matéria o jornalista estranhava a especificação do produto que o “Governo” queria comprar porque só havia um fabricante. Os amigos do time de futebol, na hora do chopinho, discutiam enfaticamente sobre o custo do quilômetro de construção da avenida onde o bar estava localizado. Esses questionamentos aparecem rotineiramente seja na mídia, nos bares, na barbearia da praça ou na conversa do passageiro com o taxista.

processo de tomada de decisões e a administração dos processos de compra de suas administrações.

No período entre 1980 e 2000, por exemplo, a população brasileira cresceu 42,6%, passando de 119 milhões para 170 milhões. São 50 milhões de pessoas a mais!!! O Produto Interno Bruto que era de R\$ 963,8 bilhões em 1999 em 2003 alcançou a cifra de R\$ 1,5 trilhões, um crescimento nominal de 61% em 4 anos.

“É óbvio que, se contratamos e compramos, temos que pagar. E o processo de pagamento do setor público foi no passado um dos pontos mais vulneráveis a críticas.”

São 03 instâncias de governo – Federal com 25 ministérios com suas autarquias, fundações e empresas – Estadual com 27 estados e 01 Distrito federal com suas secretarias, autarquias, fundações e empresas e mais de 5.500 municípios com suas secretarias ou departamentos, e alguns também com empresas, autarquias e fundações.

Consideradas essas dimensões, a gestão do gasto público não pode, portanto, se resumir aos preços praticados na compra de bens e insumos. A eficácia da gestão deve abranger todo o ciclo que compreende a elaboração do orçamento, o processo de compra, a efetivação dos pagamentos, e o registro organizado das transações efetuadas.

O orçamento

Mesmo que não existissem limites e obrigações constitucionais para destinação dos recursos públicos, seria inviável administrar sem o instrumento Orçamento, que é a primeira referência para avaliarmos a pertinência do gasto público.

Para se ter uma idéia da complexidade, tomemos como exemplo as demandas de um indivíduo ou de uma família.

Educação, saúde, transporte, lazer, alimentação, entre outras, são demandas que podem ser satisfeitas de várias formas e com inúmeros tipos de recursos.

Para um indivíduo, para uma família ou para o Estado a primeira pergunta a ser respondida é quanto devemos destinar para satisfazer qual necessidade.

Para um único indivíduo talvez a resposta seja fácil, para uma família de 04 pessoas um pouco mais difícil, mas para o Estado... Hoje existem estruturas orçamentárias estaduais com 30 funcionais programáticas, que vão desde “Direito da Cidadania” passando por “Ciência e Tecnologia”, “Educação”, “Saúde”, “Segurança” e chegando à “Agricultura” e suas Unidades de Gestão responsáveis pela elaboração e execução dos respectivos orçamentos.

Quanto itens e em qual quantidade o Estado deverá comprar para suprir as necessidades de alimentação de pacientes internados, de funcionários ou de prisioneiros sob sua guarda? Quanto frascos de remédio? Quanto carros de bombeiro, quantas ambulâncias? Quanto litros de combustível? Manutenção de quantos quilômetros de estradas? Quanto frangos? Canetas esferográficas? Tinta para impressoras?

Quanto vale tudo isso? Qual é o tamanho do gasto público para suprir essas demandas?

O Estado de São Paulo, por exemplo, executou com despesas de custeio R\$ 29 bilhões em 1997 e R\$ 56 bilhões em 2004, um crescimento de 93% em 7 anos. Em 2004 foram pagos salários para 658.564 funcionários ativos e inativos representando R\$ 28 bilhões.

Em 2004, além dos salários, esse mesmo Estado gastou outros R\$ 28 bilhões adquirindo desde papel sulfite e caneta esferográfica a medicamentos para tratamento da AIDS. Independente da vontade dos administradores públicos essas dimensões, somadas a processos operacionais obsoletos, provocariam com certeza a deterioração inevitável da gestão dos gastos públicos do Estado.

As Administrações Financeiras das Secretarias de Fazenda Estaduais não poderiam

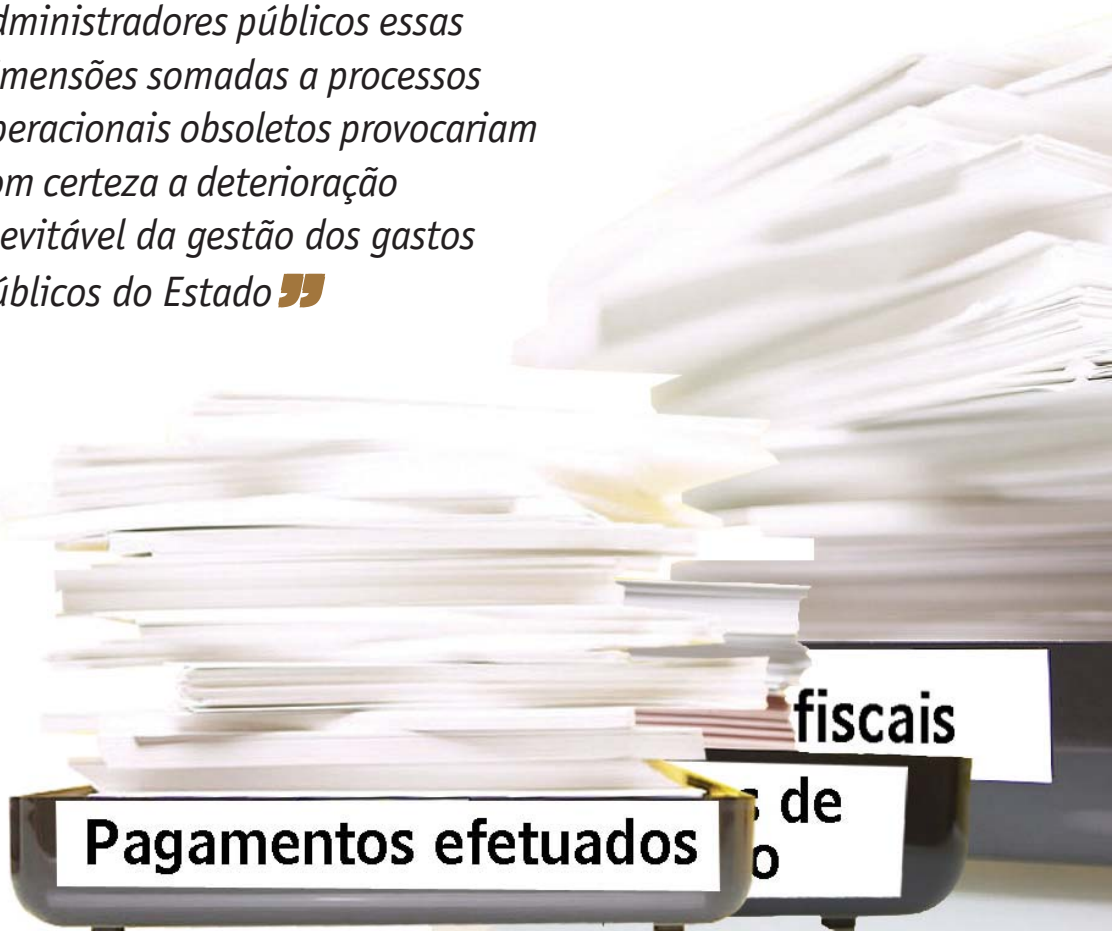
se acomodar a essa situação. Afinal de contas, a adoção de um programa de modernização da gestão dos recursos públicos não poderia ficar restrita, obviamente, ao âmbito das receitas ou somente das Administrações Tributárias.

A execução orçamentária

Negociado e estabelecido o Orçamento é preciso executá-lo.

Contratamos funcionários, alugamos ou construímos imóveis, compramos veículos, armas, uniformes, seringas, entre outros. Centenas de agentes de compra, milhares de processos de licitação, centenas de milhares de itens comprados, centenas de milhares de pagamentos efetuados, um mar para não dizer um oceano de notas fiscais, as dimensões são assustadoras quando se pensa que de algum modo temos que controlar toda essa execução orçamentária, tanto em termos físicos como

“Independente da vontade dos administradores públicos essas dimensões somadas a processos operacionais obsoletos provocariam com certeza a deterioração inevitável da gestão dos gastos públicos do Estado”



“A gente coloca um sobre preço porque o “Governo” é mau pagador”. “Não forneço para o “Governo” porque eu sou pequeno e ele só paga os grandes.”

financeiros e ainda avaliarmos o resultado dessas ações para a sociedade. E se algum ato ilícito foi cometido ou se as proposições contidas no orçamento não foram cumpridas na sua essência?

Onde estavam essas informações?

Como elas estavam organizadas?

Estavam em milhões de processos administrativos, em papel, arquivados em prateleiras, em inúmeros prédios públicos e provavelmente organizados por ordem cronológica.

A prestação de contas sobre qualquer aquisição, por exemplo, era composta por muitas vias de documentos contábeis. Paradoxalmente, essas dimensões tão expressivas e supostamente tão visíveis não permitiam, antes dos programas de modernização patrocinados pelo PNAFE, uma visão adequada até para os administradores ou auditores que necessitavam dessas informações para o desenvolvimento do seu trabalho. Como ter acesso a essas informações para saber que a compra do frango tinha um preço maior do que no supermercado?

O processo de pagamento

É óbvio que, se contratamos e compramos, temos que pagar. E o processo de pagamento do setor público foi no passado um dos pontos mais vulneráveis a críticas.

“A gente coloca um sobre-preço porque o “Governo” é mau pagador”. “Não forneço para o “Governo” porque eu sou pequeno e ele só paga os grandes”.

Essas frases simbolizam uma forma particular de relacionamento entre o Estado e seus fornecedores.

Um dos fatores que provocava essa situação era a dispersão do dinheiro público por inúmeras contas bancárias.

Em um dado momento tínhamos uma situação esdrúxula: uma conta com dinheiro e sem pagamentos para realizar e outra conta com saldo insuficiente para fazer frente aos pagamentos exigidos.

Como administrar esse fluxo de caixa? Qual o valor a ser depositado em cada conta? Quais pagamentos deveriam ser realizados? Qual a prioridade?

Provavelmente pagava-se as contas que coubessem no dinheiro disponível.

Reconheça-se que para uma organização do tamanho, complexidade e, principalmente,

obrigações em relação aos serviços a serem prestados à sociedade como é o Estado, essa situação era constrangedora e insustentável.

O PNAFE contribuiu decisivamente para eliminar ou pelo menos minimizar essa distorção. A partir dele, os Estados passaram a adotar a chamada “Conta Única”, que oferece mais transparência e eficiência à gestão das finanças do Estado.

Os administradores reconhecem que o funcionamento da Conta Única acabou com a diversidade de contas bancárias e de emissão

os dados devem ter o mesmo significado e organização de modo a reduzir os esforços de análise e de interpretação de cada Administrador.

Para conseguir atingir esses objetivos, foi necessário estabelecer uma identificação para cada evento contábil e item de despesa, por meio da adoção de código único nos cadastros e adotar a padronização das contas contábeis.

A padronização exigiu esforços significativos com a intensa informatização dos procedimentos, capacidade de comunicação e de armazenamento de dados. Esses registros



de cheques, e automatizou o processo de pagamentos da administração pública para os fornecedores.

A capacidade de gestão sobre os recursos disponíveis pela Conta Única permite hoje que a Administração Financeira saiba, com razoável grau de certeza, quanto e quando ela disporá para fazer frente aos compromissos assumidos. A associação com outras informações disponibilizadas pelos sistemas orçamentários e financeiros permite executar a regra de que os pagamentos deverão ser feitos pela ordem de chegada. É portanto sintomático das mudanças ocorridas que as críticas, antes tão corriqueiras, quase não sejam ouvidas hoje em dia.

A contabilização

Todo esse movimento precisa ser registrado e

estão hoje disponíveis e organizados para serem usados em tempo hábil, inclusive para aumentar a eficácia das tomadas de decisão.

Os novos tempos

Analisando os tópicos anteriores percebe-se claramente que vivemos novos tempos na gestão dos gastos públicos. Percebe-se que as diretrizes e estratégias do PNAFE abrangeram tanto os processos de gestão como os operacionais, proporcionaram um ambiente e ferramentas de gestão que priorizam a ação de prevenção dos eventos e promovem a integração entre os processos orçamentário, de execução, de compras, e contabilização.

Concretamente esse contexto está explicitado nos novos sistemas e suas integrações como, por exemplo: o Sistema Integrado de

Administração Financeira para Estados e Municípios tem por escopo integrar o Orçamento, a Contabilidade e a Administração Financeira, registrando todas as transações realizadas pelos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta na gestão de suas atividades. Esse sistema possibilita controlar, em tempo real, operações como desembolsos financeiros, dotações orçamentárias, empenho, liquidação de despesas, pagamentos e saldos existentes, permitindo monitorar com clareza

execução orçamentária, que integram várias bases de dados, disponibilizando o acesso rápido às informações sobre “como”, “quando”, “quanto” e “onde” o Governo do Estado está aplicando os recursos provenientes da arrecadação do Estado.

Na mesma época, alguns Estados brasileiros implantaram um Sistema que integra Informações Físico-financeiras, que uniformiza os procedimentos para cadastrar os fornecedores e para padronizar os materiais e serviços adquiridos ou contratados pelos



a situação financeira e contábil. A importância para a gestão dos gastos públicos pode ser observada pela quantidade dos lançamentos contábeis que somente em São Paulo, por exemplo, são aproximadamente 42 milhões de lançamentos a cada ano. A adoção desse sistema permitiu uma diminuição considerável do intervalo de tempo entre qualquer ato administrativo e o seu registro.

A automação das atividades rotineiras de registro dos atos e fatos contábeis com utilização de roteiros predefinidos pelos gestores do Sistema em cada estado ou município diminuiu a incidência de erros na execução do orçamento e libera os servidores públicos, usuários do sistema, para atividades analíticas.

Para se chegar a um perfil mais analítico e gerencial os estados tiveram que desenvolver sistemas de informações gerenciais da

Órgãos da administração direta ou indireta. Esse sistema opera com dois grandes Cadastros: o de Materiais e o de Fornecedores, que pode ser acessado via Internet e conta com milhares de fornecedores. Informa, também, os preços unitários praticados de acordo com a quantidade de materiais adquiridos ou serviços contratados pelo Estado, possibilitando a elaboração de análise comparativa e subsidiando os novos processos de aquisições e contratações.

A partir desses novos cadastros, foi possível para os estados desenvolver os sistemas eletrônicos de compras.

Até então, as compras dos estados eram realizadas por meio de complexos processos de compra: dispensa de licitações, cartas convite, tomadas de preço e concorrências, de acordo com os volumes a serem adquiridos.

“Aumento da transparência: todo o procedimento de compra é registrado em meio eletrônico, plataforma internet, possibilitando o efetivo acompanhamento não só pela administração pública e pelos fornecedores mas também pelos cidadãos.”

Com o novo sistema de compras, acabaram-se os processos e toda negociação é feita pela Internet, com transparência e ganhos expressivos para os estados que o adotaram. O Estado de São Paulo, por exemplo, reduziu em 55% os custos nos processos de compras diretas com dispensa de licitação. O gasto que era de R\$ 1.237,00 em cada processo de compra, pelo Sistema Eletrônico de Compras caiu para R\$ 561,00. No caso da modalidade convite o custo antes do processo de compra eletrônica, que era de R\$ 5.437,00, foi reduzido em 73%, passando para R\$ 1.488,00 na Compra Eletrônica.

Em 2004, esse Estado economizou cerca de R\$ 191,0 milhões. Houve uma queda de R\$ 61,00 no custo de cada processo e de R\$ 130,00 no valor médio de compra.

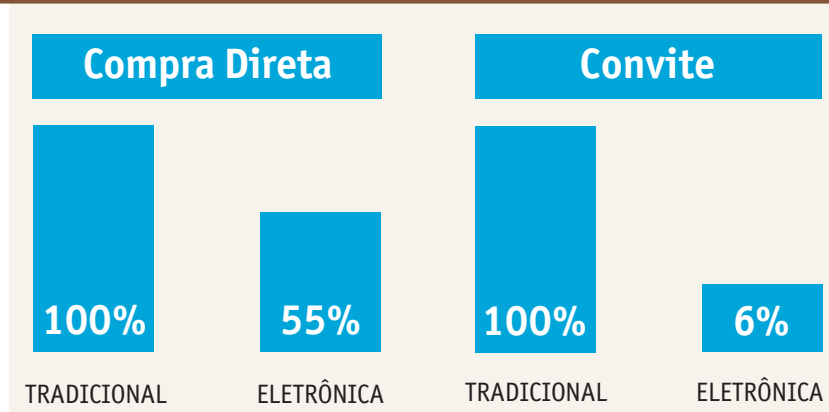
Para as empresas, a implantação do Sistema Eletrônico de Compras representou uma redução de 44% nos seus custos. Outros resultados demonstram o sucesso da implantação do processo eletrônico de compra: economicamente obteve-se uma redução de 25%, entre o valor fixado como referência para as aquisições e o efetivamente negociado.

Aumento da transparência: todo o procedimento de compra é registrado em meio eletrônico, plataforma internet, possibilitando o efetivo acompanhamento não só pela administração pública e pelos fornecedores mas também pelos cidadãos.

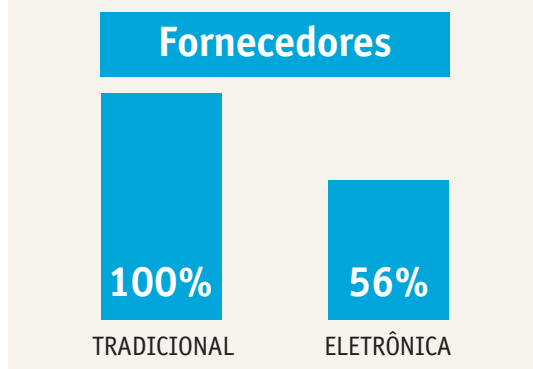
Maior rapidez na conclusão dos processos em função da padronização dos editais reduzindo a possibilidade impugnação, ao mesmo tempo em que amplia a compreensão dos agentes do mercado. Aumento do número de fornecedores participantes, resultando em aumento da competitividade.



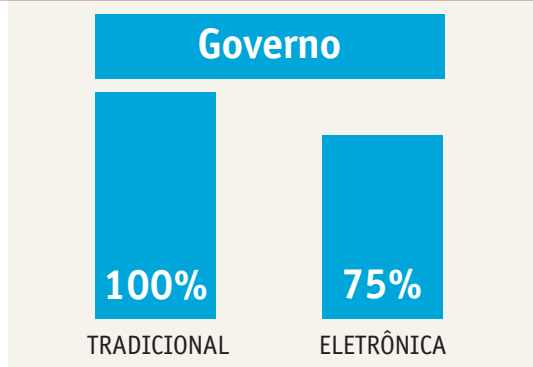
Redução do custo de compra em decorrência dos sistemas eletrônicos:



Redução do custo de venda em decorrência dos sistemas eletrônicos:



Redução do preço de compra em decorrência dos sistemas eletrônicos:



“A população pode conhecer quais foram as prioridades dos governantes, quais são os projetos, com o que, quanto e quando gasta, qual o preço e quantidades de cada item.”

A modernização das Administrações Financeiras Estaduais teve como destaques:

- o intenso desenvolvimento de novos aplicativos;
- o crescimento exponencial de usuários e
- o desenvolvimento de sistemas caracteristicamente gerenciais.
-

Esse processo abrangeu desde aplicativos operacionais, construção de novos bancos de dados e, por meio das ferramentas de TI disponíveis, sistemas que permitem a gestão do desempenho da aplicação dos recursos tanto em termos físicos como financeiros. São milhões de documentos virtuais transmitidos via Internet anualmente.

Estima-se em dezenas de milhares de usuários em todos os Estados da Federação, contemplando não só o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário incluindo-se aí os respectivos Tribunais de Contas.

Além de relatórios pré-estabelecidos, as Unidades Gestoras podem construir cruzamentos específicos de dados gerando seus próprios indicadores de desempenho e relatórios gerenciais, com tempo médio despendido de 03 minutos para execução de uma tabela que represente o cruzamento de 07 variáveis por exemplo.

A tecnologia disponível permite a construção de sistemas de gerenciamento com capacidade de geração simultânea de centenas de relatórios gerenciais prévios e centenas de acessos simultâneos.

Maior facilidade operacional e administrativa pela padronização dos procedimentos.

Os Estados que implantaram esses sistemas têm hoje o controle total do processo de execução orçamentária.

A transparência

Esse conjunto formado pelas novas diretrizes e estratégias, por ferramentas de TI e, das novas competências dos administradores e servidores das Administrações Financeiras, explica porque a população pode saber se o frango comprado pelo “Governo” custou mais do que o pago pelo consumidor no varejo.

A população pode conhecer quais foram as prioridades dos governantes, quais são os projetos, com o que, quanto e quando gasta, qual o preço e quantidades de cada item.

Os Governos dispõem inclusive de instrumentos nunca vistos em termos de gestão e transparência da sua atuação, como por exemplo o “Relógio da Economia”, uma ferramenta que mostra as economias feitas, após a implementação dos processos

“A população pode, inclusive, analisar se as prioridades e as promessas de campanha estão sendo cumpridas, utilizando a mais moderna tecnologia digital.”



eletrônicos de compra. O diferencial entre os custos dos processos, antes e depois do sistema, é o índice que movimenta o Relógio – o qual informará, diariamente, o montante que o Estado e a sociedade estão economizando graças à utilização dos novos processos.

A população pode, inclusive, analisar se as prioridades e as promessas de campanha estão sendo cumpridas, utilizando a mais moderna tecnologia digital.

Secretarias de Fazenda Estaduais inovam com prestação de serviços “on line” aos contribuintes e se colocam no topo do Governo Eletrônico

**Nunca foi
tão fácil pagar
imposto.**

Um clique e o cadastro está feito. Outro clique e a declaração mensal do ICMS foi enviada. Mais um, e está pago o IPVA e o veículo licenciado. A obtenção da Inscrição Estadual prescinde hoje da apresentação física da documentação; a declaração do imposto devido não é mais entregue em formulários ou disquetes, como há poucos anos atrás. De casa ou do escritório, fazemos o pagamento do IPVA e o licenciamento do veículo. Para obter a autorização para a impressão de documentos fiscais já não exige mais a presença do contribuinte ou de seu representante legal no posto fiscal.

Bom para os cidadãos e bom para as empresas, que também contam agora, em assuntos relativos ao Fisco, com as mesmas facilidades de acesso que bancos e empresas pontocom oferecem, via Internet. Praticamente, o contribuinte já não precisa mais se deslocar para nenhuma repartição fazendária para cumprir com as exigências legais do Fisco Estadual.

Simplicidade e facilidade igual, os contribuintes só encontraram nos tempos do lendário Robin Hood, aquele que tomava dos ricos para dar aos pobres que não tinham os recursos para pagar seus impostos. Ou então na época do famoso personagem de histórias em quadrinhos, cuja atividade era invadir a Inglaterra em busca de riquezas. Nesses tempos, o contribuinte não calculava, não declarava e nem tinha que ir aos bancos para pagar seus impostos.

Numa imagem clássica, os coletores de impostos – os agentes fiscais da época – como representantes do Rei dos Vikings ou do Xerife de Nottingham, visitavam as aldeias e propriedades rurais para comunicar a cobrança dos impostos e executar sua arrecadação. Era simples pagar o imposto.

Depois, a coisa foi se complicando, as aldeias foram crescendo e se multiplicando, algumas se transformando em grandes cidades. Novas regiões foram sendo desbrava-

das e os castelos deixaram de ser o centro da vida comunitária. O número de empreendimentos cresce e, com isso cresce o número de contribuintes. Multiplicam-se os negócios, evoluem as técnicas produtivas, evoluem os tributos. De um caráter quase confiscatório, os tributos passam a guardar relação com a capacidade contributiva de cada cidadão contribuinte. Não é nem preciso dizer que a tarefa de arrecadar imposto tornou-se mais justa, mas também muito mais complexa.

Para muitos impostos, esses fatores – complexidade crescente, crescimento vertiginoso do número de contribuintes, longas distâncias – levaram o Estado a transferir para o contribuinte a responsabilidade pelo cálculo do valor do imposto devido, preencher guias de declaração e recolher o imposto devido. Leis foram sendo criadas, ao mesmo tempo em que foram sendo instituídos novos controles, formulários etc. Os instrumentos para dar conta disso eram as canetas-tinteiro,



Serviços Eletrônicos

A internet simplificando a Vida do Contribuinte!



Uma revolução no atendimento ao contribuinte, trocou filas e burocracia por um serviço *on line* rápido, eficiente e descomplicado. Agora a Fazenda está sempre aberta para o contribuinte, oferecendo consultas à legislação, pagamento de tributos, cadastramento, entrega de declarações, e muito mais!



os mata-borrões e carimbos. Os lançamentos bancários eram manuscritos em cadernetas.

O que era tão simples nos tempos de Robin Hood, tornou-se, 800 anos depois, uma espécie de martírio burocrático que, no Brasil, atingiu o seu ápice no período do início do PNAFE, cerca de 10 anos atrás. Se pagar imposto não é coisa que faça ninguém pular de alegria, a multiplicação das exigências e dos controles burocráticos acabam por impor aos contribuintes uma sobrecarga difícil de arcar. Todo o peso dessa burocracia, além de não trazer qualquer benefício para o contribuinte, exigia dele pesados esforços e gastos obrigatórios.

Para que se tenha uma idéia, a equipe técnica que trabalhou, em 1996, na proposta de unificação cadastral, formada por técnicos da Receita Federal, Secretarias Estaduais de Fazenda, Secretarias de Finanças de Municípios e INSS, efetuou levantamento dos documentos exigidos pelos órgãos tributários de todos os níveis necessários para a abertura de uma empresa e verificou que esse número poderia chegar a 40!

Até mesmo a simples obtenção das informações relativas aos impostos a ser recolhidos não podiam ser obtidas nas repartições fiscais, obrigando o contribuinte a assinar as publicações que se especializaram em suprir as lacunas deixadas pelo Poder Público. Exemplos de situações como essa não faltam: quem é que não se lembra dos R\$ 50,00 pagos ao despachante para que o documento de licenciamento do veículo chegasse às mãos do seu proprietário? E do funcionário contratado para percorrer, como numa prova de triatlo, todo o périplo burocrático que culminava com o carimbo redentor? Quem não se lembra de ter que preencher documentos com informações que já foram tantas outras vezes dadas em outros tantos documentos?

Simplificar a vida do contribuinte e a sua relação com o Fisco tornou-se, portanto, um dos grandes desafios da administração pública e, como não poderia deixar de ser, uma das principais frentes de atuação do PNAFE.

Um Programa Nacional teria ainda a vantagem de buscar soluções integradoras para empresas com estabelecimentos em mais de

um estado, sujeitas a uma diversidade muito grande de normas e exigências legais.

A criação do PNAFE foi fator chave para a mudança de uma situação de dificuldade e complexidade extrema.

As pesquisas estão aí para mostrar que, quem se relaciona hoje com o Fisco sabe que sua vida ficou muito mais fácil.

No entanto, toda essa facilidade colocada à disposição de quem está numa das pontas dessa relação Fisco-contribuinte, representa, na outra ponta, uma enorme complexidade, que demandou uma grande conjugação de esforços e uma

enorme quantidade de recursos, financeiros, humanos e tecnológicos. Por sorte, houve um fator sincrônico que ajudou muito na solução do problema. É que na mesma época em que o PNAFE começava a tratar o problema, começavam também a surgir as primeiras tecnologias e ferramentas para uso comercial da Internet, abrindo enormes possibilidades para seu uso no setor público. Os fiscos estaduais brasileiros tiveram esse privilégio de se colocar na vanguarda desse processo,

aproveitando com felicidade as oportunidades abertas por esses novos recursos. Desde o início, a Internet pôde ser pensada como poderoso instrumento de apoio à relação que se estabelecia entre Fisco e Contribuinte.

Nenhum estado brasileiro deixou de incluir o atendimento ao público no rol de suas principais prioridades, sendo que alguns deles elegeram essa a sua prioridade maior. E não é difícil entender por quê. Afinal, se esse era um setor que flagrantemente funcionava mal na maioria das secretarias, qualquer ação de melhoria seria muito bem compreendida e aceita.

Mas, houve um fator decisivo para o sucesso alcançado pelo PNAFE nas suas iniciativas de promover uma verdadeira revolução no atendimento ao público: sua estratégia de conquistar alianças com os diversos setores externos às Secretarias de Fazenda interessados em reduzir o peso da burocracia e do custo que representava o cumprimento das obrigações legais com o Fisco. Foi esse o caso das próprias empresas e das entidades ligadas aos contabilistas.

“Simplificar a vida do contribuinte e a sua relação com o Fisco tornou-se, portanto, um dos grandes desafios da administração pública.”

EVOLUÇÃO DE SERVIÇOS DISPONÍVEIS NA INTERNET NOS ESTADOS							Período 2000 - 2005	
Período	2000	%	2001	%	2002	%	2005	%
Qt. Serviços	Qt. Estados	Qt. Estados		Qt. Estados		Qt. Estados		
01 a 04	6	23,08	3	11,54	2	7,41	1	3,70
05 a 09	9	34,62	11	42,31	5	18,52	1	3,70
10 a 14	7	26,92	4	15,38	4	14,81	4	14,81
15 a 19	1	3,85	2	7,69	6	22,22	6	22,22
20 a 24	2	7,69	2	7,69	3	11,11	4	14,81
> de 24	1	3,85	4	15,38	7	25,93	11	40,74
Total de UF's	26	100	26	100	27	100	27	100

Fonte: Benchmark "Governos Eletrônicos e as Administrações Tributárias Estaduais Brasileiras" (PNAFE)

Essas alianças funcionaram muito bem, porque souberam associar-se à cultura digital que se instalava nos próprios processos administrativos das organizações e porque criavam padrões que eliminavam as divergências que haviam entre o que era exigido por uma repartição fiscal e o que era exigido por outra, com significativa redução de tempo e de custos para as empresas.

A resultante principal dessa estratégia foi a mudança conceitual que houve, por parte dos agentes públicos das Secretarias Estaduais de Fazenda envolvidos no processo, que colocou o contribuinte – o bom contribuinte, é claro – na posição de um cidadão que “compra” e “recebe” serviços públicos de qualidade. Esse conceito de “cliente”, importado do setor privado, impôs novos questionamentos, com conseqüências importantes para os Fiscos estaduais: se o contribuinte é um “cliente” e “compra” um serviço, que requisitos de qualidade devem satisfazer suas expectativas? Em que tempo e com que custo terá ele atendidas suas expectativas? Definidas essas exigências de qualidade, tempo e custo, esses requisitos teriam de ser estendidos a todas as repartições fiscais e a todos os seus funcionários. A tradução dessas expectativas reforçou a estratégia de simplificação preconizada pelo PNAFE, em todos os seus aspectos, e gerou diretrizes, como, por exemplo:

- Adoção de linguagem uniforme
- Segurança quanto às regras que pautam a relação Fisco – Sociedade
- Estabelecimento de uma atitude de colaboração com o contribuinte

- Simplificação do cumprimento das obrigações

- Ampliação do número e da qualidade das informações disponíveis

- Drástica redução da necessidade de deslocamento aos postos fiscais

- Redução do tempo de espera nos postos fiscais

- Uniformização das exigências feitas pelas diversas unidades da área tributária

- Redução da dependência de informativos produzidos por empresas especializadas

Por outro lado, as soluções deveriam proporcionar às diversas áreas internas de cada organização:

- Dados confiáveis

- Custos reduzidos

- Redução drástica das atividades burocráticas dos agentes fiscais.

A consecução desses objetivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas e os conceitos de simplificação, exigiu a adoção de um modelo operacional pautado pela padronização e qualificação baseada na especialização de sistemas e funções, uniformização dos procedimentos e automatização de rotinas, além de sua sustentação por meio de um processo de gestão norteado pelos conceitos de gerenciamento pela qualidade.

Todo esse esforço não se limitou ao ato de pagar imposto, mas espalhou-se e contaminou praticamente todos os processos da relação que se estabelece entre o Fisco e os contribuintes. As informações constantes da Tabela abaixo permitem observar o crescimento expressivo dos serviços eletrônicos prestados

pela Secretarias Estaduais de Fazenda que foi promovido pelo PNAFE.

Por meio dela observamos que, no ano de 2000, somente 3 Secretarias de Fazenda disponibilizavam pela Internet mais do que 20 serviços.

Em 2005, esse número passou para 15. Por outro lado, o número de estados que disponibilizavam menos de 10 serviços eletrônicos pela Internet caiu de 15, em 2002, para apenas 2, em 2005.

A freqüência com que os contribuintes se utilizam dos serviços eletrônicos disponibilizados pelos sites das Secretarias Es-

taduais de Fazenda dá uma clara mostra da forma como a Internet estabeleceu um novo padrão no relacionamento do contribuinte com o Estado. 79% dos contribuintes utilizam-se desses serviços pelo menos uma vez por semana, sendo que, destes, 25% fazem deles uso diário e outros 24%, até quatro vezes por semana.

Para quem se lembra das filas, da papelada, dos incontáveis retornos aos postos fiscais, são números bastante expressivos. Se o ato de pagar imposto pode não ter se tornado mais agradável, certamente tornou-se muito, muito mais fácil!



Cada norma regulamentar da área tributária que é editada, dependendo da complexidade do assunto ou da profundidade da alteração, custa para os estados muitas horas de esforço interpretativo de Chefes, Encarregados, Fiscais e Técnicos de cada unidade. Tivessem as normas um padrão único, com exposição de motivos, faixas de interesse, vigências, em resumo, uma interpretação oficial do texto, esse esforço poderia ser muito reduzido. Estimativamente, uma medida como essa poderia significar uma liberação de praticamente 1 mes de trabalho de cada funcionário.

- No mínimo, 25% dos contribuintes que chegam a uma unidade fiscal tem que retornar para complementação ou correção da providência que o trouxe inicialmente. Motivo: complexidade das exigências e dificuldade de interpretação de rotinas.

- Mais de 50% das pessoas que chegam a uma unidade fiscal pertencem a escritórios de contabilidade. Em outras palavras, se houver a ado-

ção de instrumentos que tornem desnecessários os deslocamentos às unidades, ter-se-á reduzido em 50% o movimento. Além da economia de tempo e recursos diretos envolvidos, fica difícil porém imaginável calcular a economia de custos indiretos para a sociedade como um todo (combustível, trânsito, papel, etc.).

- Cerca de 30% do atendimento ao público é gasto com informação. Motivo: complexidade de exigências e falta de um canal eficaz de transmissão do comando legal e de interpretação oficial da legislação tributária pelo Fisco.

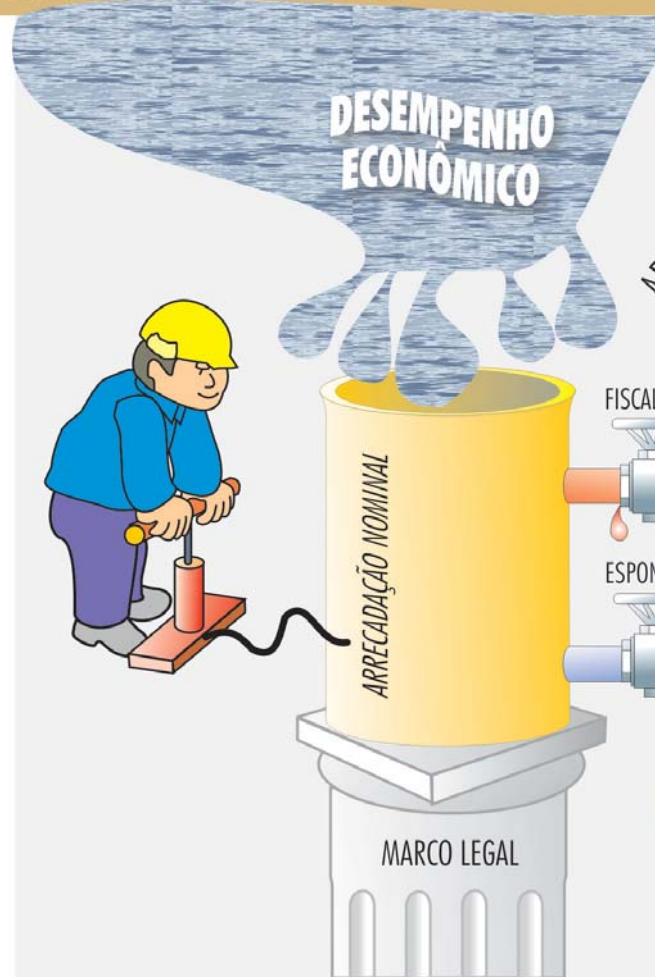
- Cerca de 50% do atendimento está concentrado na análise e recepção de documentos e declarações. Com a ado-

ção do novo modelo, essas providências poderiam chegar ao Fisco sem que fosse imprescindível a presença do contribuinte nas unidades fiscais e com adoção de controles sistêmicos e eficazes, que dispensariam documentos e outras exigências puramente formais. Com o novo modelo, cerca de 50% do trabalho, de contribuintes e servidores, tenderiam a reduzir significativamente.

Esta era a realidade que justificou o PNAFE

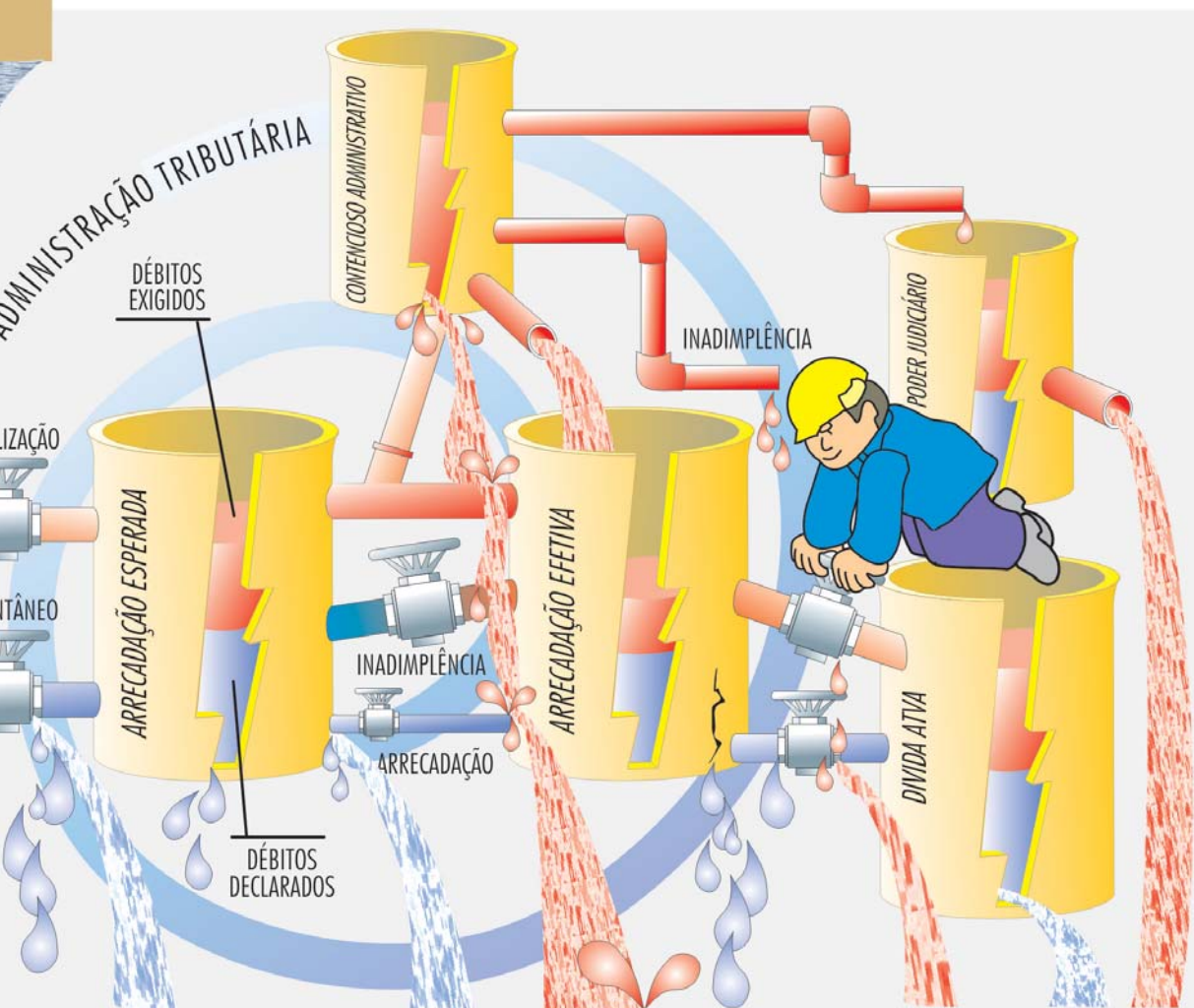
Quem ganha com a eficiência da arrecadação?

FLUXO DO ICMS



Vamos imaginar que tudo o que a economia produz seja água. Nesse caso, o ICMS seria a parcela da chuva de cada mês que deveria entrar nos reservatórios do Estado. Depois de tratada, essa água seria distribuída à população, sob as formas de educação, saúde, transportes, segurança etc. Nesse caso, a economia seria comparada a um grande sistema hidráulico destinado a captar, acumular e distribuir essa água, enquanto que a administração tributária seria um subsistema deste, composto por complexos mecanismos de bombeamento, encanamentos, válvulas limitadoras de vazão, estações de tratamento e reservatórios.

O que determina quanto da água desse sistema teria que ser canalizada para o Estado é a lei. Ao subsistema administração tributária cabe, então, fazer com que toda essa água chegue aos seus reservatórios. Suponha agora que, nesse subsistema, as bombas estão mal dimensionadas e apresentam folga nos pistões e que, portanto, não têm força para bombear toda essa água.



Suponha ainda que as válvulas estão mal calibradas, ora deixando passar mais água do que deveriam, ora bloqueando a passagem da água. Suponha, por fim, que os encanamentos estão velhos e enferrujados, com vazamentos por toda parte. O que aconteceria com um tal subsistema? A resposta é simples: somente uma parcela reduzida da água chega aos reservatórios, apesar de todo o esforço feito. Em outras palavras, a produtividade por unidade do esforço empregado é baixa. No caso da administração tributária, isso significaria um custo de manutenção da máquina administrativa muito elevado em relação ao produto da arrecadação.

Mas, para sorte das administrações tributárias estaduais, boa parte dessa arrecadação entra para os reservatórios por gravidade, sem necessidade de bombeamento. O imposto é declarado e pago espontaneamente pelos contribuintes, sem necessidade de intervenção das administrações tributárias. Infelizmente, isso

não acontece com todos os contribuintes e uma parte significativa da água tem que ser bombeada, seja porque o contribuinte declarou e não entregou a água devida, seja porque nem declarou e nem pagou, ou seja, sonegou a água que devia.

Isso acontece pelos mais diversos motivos: um deles, é que a complexidade normativa torna difícil para o contribuinte apurar o quanto deve ao Estado. Outro motivo pode ser a simples vontade de ocultar uma parte ou o todo o imposto que seria devido ao Estado. Qualquer que seja o motivo, o fato é que todas as formas de evasão conferem à administração tributária uma complexidade muito maior e sua governança depende da forma como ela combina as habilidades, estratégia e coordenação. Desenvolver métodos de fiscalização capazes de detectar e combater a sonegação não é tarefa fácil.

Para agravar mais a situação, na última década, a economia apresentou mudanças estruturais profundas, o equivalente a uma forte mudança no regime das chuvas, que

levou os contribuintes a captar água onde antes não havia, criar novos sistemas de drenagem, construir cisternas nas profundezas do chão, criar um complexo sistema de vasos comunicantes sob a superfície da terra, para garantir que a água abundante num local possa abastecer os outros locais onde ela a água é escassa. Toda essa mudança aumentou dramaticamente as exigências que recaem sobre o subsistema da administração tributária. Com a globalização, os métodos tradicionais tornaram-se incapazes de dar conta do recado. A nova situação passou a exigir, antes de mais nada, tecnologia. A tecnologia até então disponível só permitia que se bombeasse a água acumulada na superfície, em lagos, tanques ou açudes. Nada que pudesse trazer a água do interior da terra.

Se todo o problema se resumisse à tecnologia, a modernização não passaria de um feixe de projetos destinados a diminuir a distância que separa as administrações tributárias dos seus contribuintes mais dinâmicos. Mas, o fato é que, no novo “regime das águas”, só tecnologia não basta. Torna-se necessário uma nova modelagem das administrações tributárias, com novas regras, novos instrumentos, novos controles, novas metodologias e novos processos de trabalho e indicadores de desempenho que ajudassem na gestão disso tudo.

Na falta de todo esse instrumental, as administrações tributárias continuariam a bombear a água acumulada na superfície, ou seja, daqueles contribuintes tradicionais que não precisaram ou foram incapazes de incorporar as novas tecnologias. O efeito

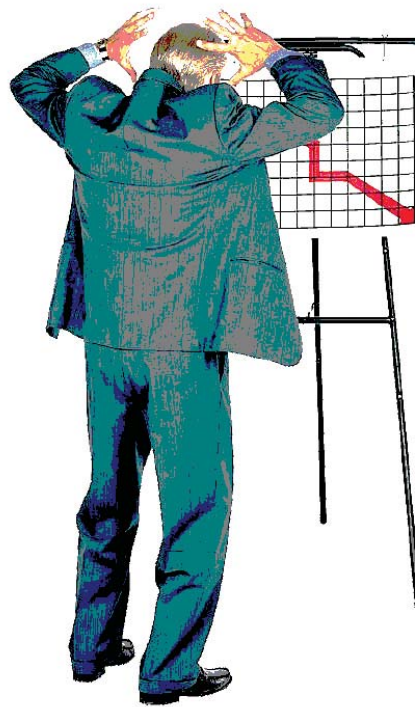
perverso disso tudo é que, não sendo capaz de bombear a água acumulada abaixo da superfície, o subsistema administração tributária vai buscá-la onde sempre a encontrou. Pior que isso, se essa água de superfície já é escassa, esse bombeamento vai aumentar o comprometimento de todo o sistema hidráulico: junto com a água vem a lama que piora sua qualidade, corrompe encanamentos e motores, entope as válvulas e eleva os custos de seu tratamento.

Guardadas as proporções, esse era o quadro apresentado pelas administrações tributárias

dos estados brasileiros no início do PNAFE. São muitos os indicadores dessa situação: arrecadação decrescente em relação à evolução do PIB, com os governos buscando minorar problemas de fluxo de caixa por meio da concessão de sucessivas anistias. Esta, por sua vez, era um contra-estímulo para os contribuintes pagarem regularmente seus impostos. Soma-se a isso a baixa capacidade de atuação da fiscalização no combate à sonegação e à fraude, cujo “rigor” voltava-se para contribuintes de pequeno ou médio porte. Soma-se a isso o aumento do número de processos no contencioso administrativo e a ineficácia dos instrumentos de cobrança, e se tem um quadro adequado do processo de debilidade

dessas organizações.

A acumulação dos efeitos das anistias sucessivas, da fragilidade da fiscalização e da cobrança, do acúmulo de processos esperando julgamento, representam um crescente desestímulo para que o contribuinte cumpra com suas obrigações tributárias. Outros efeitos que essa acumulação produz são o favorecimento do sonegador em relação ao contribuinte regular, do grande em relação



“São muitos os indicadores dessa situação: arrecadação decrescente em relação à evolução do PIB, com os governos buscando minorar problemas de fluxo de caixa por meio da concessão de sucessivas anistias”.

ao pequeno, o aumento da parafernália normativa, a ampliação das distorções alocativas da economia e do espaço para a corrupção e de outras formas de desvios éticos, além, é claro, da queda relativa da arrecadação.

Com a exceção das distorções que têm origem no próprio Sistema Tributário e que ficam fora do seu escopo, o PNAFE atuou sobre todas as demais frentes. Os projetos desenvolvidos em cada um dos estados da Federação mostram claramente toda a extensão e a profundidade do Programa. A idéia de um subsistema hidráulico ajuda a mostrar o caráter sistêmico das administrações tributárias estaduais, onde o mau funcionamento de qualquer uma das partes produz efeitos cíclicos sobre todas as demais partes componentes e compromete o desempenho geral. Foi dentro dessa visão sistêmica que o PNAFE atuou.

Fisco “vilão” versus Contribuinte “sonegador”

Numa ordem não necessariamente cronológica, o primeiro dos projetos do PNAFE largamente difundidos foi o de educação fiscal. Muito embora o Programa Nacional de Educação Fiscal não se restrinja à educação tributária, esta tem um papel fundamental para o desempenho das administrações tributárias, e o que é mais importante, para otimizar os benefícios sociais do tributo. O pagamento espontâneo dos impostos por parte dos contribuintes, além de ser a forma mais eficaz de reduzir distorções e aumentar o produto da arrecadação, reduz os custos de sua administração. É a água que vem para o Estado por gravidade. No caso do ICMS – a principal fonte de receitas próprias dos estados – ganha o bom contribuinte e ganha o consumidor. Dessa forma, tanto os contribuintes que cumprem conscientemente suas obrigações tributárias, quanto o consumidor, que obriga o contribuinte a emitir o documento fiscal correspondente a cada compra que faz, contribuem para a otimização do benefício social do imposto.

“...por um lado, o fisco deve deixar de ser visto como aquele vilão insaciável que sangra o contribuinte indefeso,... por outro, o contribuinte deve deixar de ser visto como o sonegador...”

A educação fiscal exige uma mudança cultural de largo alcance e que deve nascer desde cedo, na educação que se dá nas escolas.

A educação tributária beneficia a administração tributária ao fortalecer o papel da sociedade, consumidora de bens e serviços, como mediadora da relação que se estabelece entre os produtores desses bens e serviços e o Estado, mas nada diz sobre o seu papel nesse fortalecimento. Uma das respostas para isso está na qualidade dos serviços prestados e do atendimento que é feito.

Os serviços de atendimento ao público e toda a mudança conceitual que gira em torno deles estão entre as maiores contribuições do PNAFE para o fortalecimento da noção de cidadania, como quer a educação fiscal, uma vez que estabelecem uma nova relação entre fisco e contribuinte. Se, por um lado, o fisco deve deixar de ser visto como aquele vilão insaciável que sangra o contribuinte indefeso, para se tornar uma organização que capta os recursos necessários para o financiamento das atividades do Estado, por outro, o contribuinte deve deixar de ser visto como o sonegador que está sempre à espreita de uma oportunidade para fugir às suas obrigações tributárias.

O rompimento com essa lógica viciosa está entre as mudanças conceituais mais importantes introduzidas pelo PNAFE. Se observarmos a ampla relação de serviços eletrônicos colocados à disposição de contribuintes, contabilistas, advogados, prefeitos e público em geral, veremos que houve uma radical inversão da lógica de desconfiança que predominava. A transparência e o amplo acesso às informações, a simplificação, a redução de obrigações acessórias e dos custos administrativos que recaíam sobre o contribuinte, passaram a ser uma marca distintiva dos projetos do PNAFE. A Internet e as novas tecnologias de informação foram as grandes aliadas das administrações tributárias nesse projeto. O surgimento do uso comercial da Internet foi quase simultâneo ao PNAFE e este teve a felicidade de, logo no início, abraçar aquelas tecnologias em favor dos seus projetos.

O resultado mais visível dessa aliança de tecnologia com mudança conceitual, pode ser visto, com diferentes nomes, num projeto desenvolvido em todos os estados, cuja forma é a de um posto fiscal eletrônico, que

substitui com vantagem grande parte das necessidades do atendimento presencial, por meio da padronização de serviços, da agilidade, da economia e da simplicidade. Centenas de serviços que eram prestados de forma desordenada nos postos fiscais estão, hoje, acessíveis nos portais das Secretarias de Fazenda dos estados brasileiros. Serviços de cadastramento, pagamento dos impostos, guias de recolhimento, informações diversas, manuais, ajuda *on-line*, entre outros, estão entre os serviços oferecidos sem que o interessado tenha que deixar seu posto de trabalho

Muitos são contrários ao uso da palavra “cliente” para definir o novo papel do contribuinte. Com ou sem razão, o que importa é menos a palavra que define um dos atores dessa relação, mas a palavra que estabelece a qualidade dessa relação, e aí a palavra cidadania parece ser a mais adequada.

Surge um novo fiscal

Essas mudanças conceituais de nada valeriam se os encanamentos do nosso sistema hidráulico continuassem vazando, se as válvulas que regulam a vazão da água continuassem entupidas ou descalibradas e se os motores continuassem apresentando perda de potência. Combater a evasão fiscal com eficácia não é tarefa que possa ser feita sem coordenação, pessoal qualificado, informações e sistemas de planejamento e gestão.

E aí entra um outro par inseparável das figuras de destaque do PNAFE: tecnologia e gestão. Se sem tecnologia não se bombeia água de poços profundos, sem gestão não se têm informações ou as informações não chegam a quem deveriam chegar. Sem gestão, não se otimizam os recursos, sejam eles humanos, tecnológicos, financeiros, materiais ou cognitivos. Mais do que isso, os modelos adequados de gestão associados à tecnologia têm a capacidade de gerar novos conhecimentos e inovação.

Para as administrações tributárias dos estados brasileiros, os novos modelos de gestão são o correlato do impressionante aumento da complexidade ocorrido no mundo econômico depois da globalização. Essa complexidade abrange novas formas de fazer negócios, que vão da criação de novos produtos, novos processos de industrialização e comercialização, mobilidade das plantas

industriais, até as fusões ou cisões de empresas, ou a multiplicação dos instrumentos de administração e controle. Essa multiplicidade de relações que as empresas, ou que estabelecimentos de uma mesma empresa estabelecem entre si, confunde as formas tradicionais de fiscalização, porque, a partir de agora, um fiscal que visite um estabelecimento de uma empresa com os recursos tradicionais de auditoria fiscal e contábil, pouco ou nada pode fazer para ter uma visão adequada dos negócios da empresa fiscalizada.

Os métodos tradicionais tornaram-se, se não obsoletos, pelo menos, insuficientes para

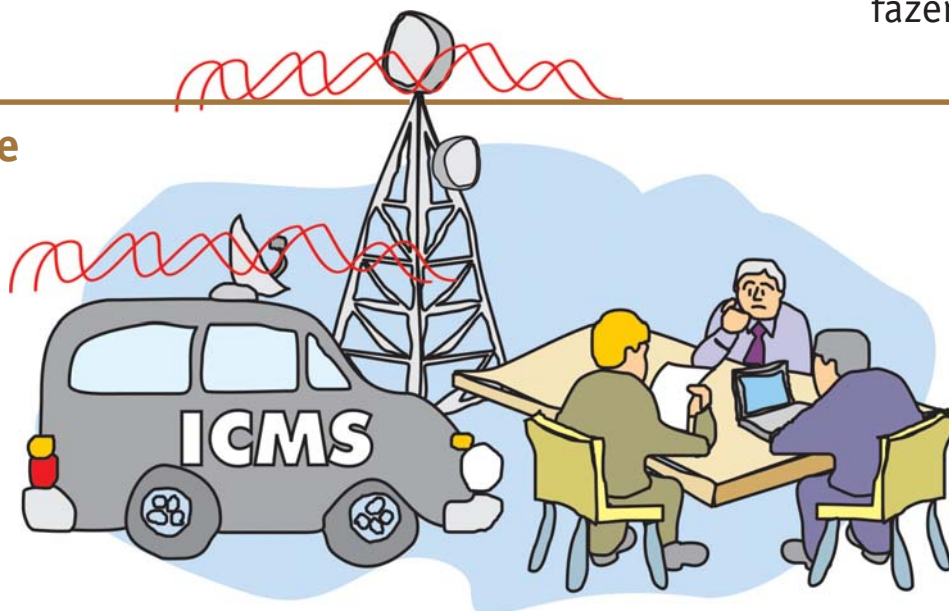
combater com eficácia a sonegação fiscal. A complexidade das relações inter e intra-empresariais aumentou de tal forma que a fiscalização tradicional – um fiscal para um contribuinte – dificilmente terá condições de sucesso se não vier apoiada por um vasto trabalho de retaguarda: sistemas integrados de informação, capazes de integrar ou cruzar as informações disponíveis nos vários sistemas internos de informação e, além disso, integrar ou cruzar essas informações com as disponíveis nos sistemas de outros órgãos externos, como as informações dos sistemas da Receita Federal, dos demais Secretarias da Fazenda, dos cadastros

Ontem



“...a partir de agora, um fiscal que visite um estabelecimento de uma empresa com os recursos tradicionais de auditoria fiscal e contábil, pouco ou nada pode fazer...”

Hoje



“Um fiscal ... podia, sozinho, visitar uma empresa e ter dela uma visão suficientemente abrangente para que pudesse desenvolver seu trabalho... Hoje, não pode mais.”

diversos, como os das Juntas Comerciais, do IBGE, do SERASA, dos Conselhos Regionais de Contabilistas, entre outros.

Depois do PNAFE, dificilmente se encontrará um estado brasileiro que não tenha integrado seus diversos sistemas: cadastro, guias de apuração do ICMS, guias de pagamento dos impostos, autos de infração, etc. Por outro lado, a integração cadastral e a troca de informações entre os estados vão aprofundando-se com a ampliação das bases do SINTEGRA. A sincronização dos cadastros do CNPJ da Receita Federal com os cadastros dos estados está apenas começando, devendo, em pouco tempo, alastrar-se por todo o país. Esse será o primeiro passo dado no sentido da unificação dos cadastros tributários brasileiros.

Com alcances diversos, são muitos os estados que dispõem de soluções de data-warehouse, com capacidade para processar e cruzar grandes massas de dados para produzir informações úteis, para coibir fraudes e combater a sonegação. Essa é uma ferramenta cujo potencial apenas começou a ser explorado e que deverá ampliar-se com a associação de técnicas estatísticas avançadas e com sofisticados modelos de planejamento e gestão.

Muitos estados, notadamente aqueles com uma base econômica mais diversificada, passaram a organizar a fiscalização com base na análise do comportamento dos setores. Com essa forma de fiscalização, as administrações tributárias podem confrontar a estimativa do potencial de arrecadação dos setores mais relevantes com a arrecadação efetiva, de modo a dar maior racionalidade à seleção de contribuintes a serem fiscalizados. A eficácia de suas ações aumenta significativamente com a especialização que vem do maior conhecimento dos setores e do seu comportamento.

Para os estados que no comércio interestadual são importadores líquidos e para os quais a receita advinda do consumo de produtos e serviços que têm origem em outros estados é parcela significativa de sua arrecadação, o controle de fronteira tem especial importância. Para esses, mas não apenas para esses, o aparelhamento das fronteiras, interligadas em rede com servidores centrais e sistemas de informação,

como o SINTEGRA, foram ferramentas decisivas trazidas pelo PNAFE.

Muitos dos estados brasileiros criaram setores de inteligência fiscal como forma de combate à fraude tributária organizada. O rastreamento das técnicas utilizadas por empresas ou grupos empresariais, cujo objetivo único é ganhar fraudando o Estado, apoiado por ferramentas informatizadas e pelo tratamento de grande massa de informações, aumentam significativamente a capacidade do fisco combater essas práticas fraudulentas.

Um outro efeito correlato da complexidade no mundo econômico é o aumento da complexidade legislativa e normativa que envolve o ICMS. Voltando ao exemplo do nosso subsistema hidráulico, as medidas para a calibragem das válvulas que controlam a vazão de água são estabelecidas por lei. As divergências sobre a aplicação da calibragem para uma determinada situação estão na origem de todo o contencioso que se estabelece entre Estado e contribuinte. De um lado, o contribuinte tem dificuldade em cumprir as normas legais; de outro, o fisco tem dificuldade em aplicar a norma, diante do volume e da multiplicidade de situações. Como resultado, temos o aumento do número de processos que vão a julgamento. Esse aumento, normalmente associado a um rito processual extremamente complicado, significou, em muitos estados, a criação de um volumoso estoque de processos – e, portanto, do represamento no contencioso administrativo desses créditos tributários. Em alguns estados, o tempo médio de tramitação de um processo até seu julgamento em segunda instância administrativa, chegou próximo dos dez anos. Além dos altos custos administrativos, essa demora significa para o Estado a perda da eficácia do seu principal instrumento de coerção: o auto de infração, enquanto, para o contribuinte, significou um forte estímulo ao descumprimento de suas obrigações, que tem como consequência o aumento daqueles estoques e a reiteração desse processo vicioso.

O contencioso administrativo sempre significa uma obstrução no fluxo de receitas, que se legitima pela existência de conflitos de fato ou de direito, com relação à ocorrência da infração tal qual descrita no auto, ou à sua capitulação. O que a morosidade no julgamento dos processos cria é um atrativo adicional, quase sempre ilegítimo, para que o

infrator crie artifícios com o objetivo único de procrastinar o pagamento do imposto devido. Com ou sem razão, com legitimidade ou não, um processo aberto significa o adiamento das obrigações por alguns anos, ou esperar que uma anistia se interponha a seu favor.

Obstruções como essa foram tratadas pelo PNAFE com diversos projetos que visavam à melhoria da qualidade dos autos de infração, a começar pelos próprios sistemas informatizados de lavratura dos autos, passando por intenso processo de capacitação e pela melhoria da qualidade da seleção de empresas a serem fiscalizadas. Mas, é claro, que a própria organização dos contenciosos administrativos ganharam, em vários estados, nova configuração, com vistas a reduzir o tempo médio de julgamento dos processos e a melhorar suas técnicas administrativas.

Da mesma forma, o PNAFE, com ferramentas informatizadas e novos instrumentos legais, permitiu às administrações tributárias e às Procuradorias Fiscais identificar a qualidade da dívida que os contribuintes têm com o Estado, antes ou depois da sua inscrição na Dívida Ativa. A análise da saúde financeira das empresas e de sua situação patrimonial permite que aqueles órgãos orientem seus processos de cobrança da dívida com muito mais eficiência e segurança. Dessa forma, o PNAFE atuou numa dupla via: em primeiro lugar, ao melhorar a qualidade da fiscalização, aumenta a qualidade das autuações e ao melhorar a qualidade das autuações, aumenta a liquidez dos estoques da dívida. Em segundo lugar, ampliou a própria capacidade de cobrança, com o aprimoramento dos seus processos e a implantação de novos sistemas de acompanhamento e controle da dívida. Não é difícil imaginar o que essas mudanças todas representaram para o profissional da administração tributária, em especial, o auditor fiscal ou agente fiscal de rendas. O domínio das ferramentas tradicionais de trabalho e sua qualificação, normalmente expressas pelo conhecimento de técnicas de auditoria fiscal e contábil e pelo conhecimento da legislação, forma agora apenas uma parte do perfil exigido. A essas exigências somam-se outras, como o domínio dos sistemas de informação e das ferramentas informatizadas, técnicas de

“O pagamento espontâneo dos impostos por parte dos contribuintes, além de ser a forma mais eficaz de reduzir distorções e aumentar o produto da arrecadação, reduz os custos de sua administração.”

estatística, conhecimento da economia dos setores, comércio exterior, planejamento e gestão, entre outros. É evidente que esses conhecimentos não poderão mais estar reunidos numa única pessoa, mas sim disponíveis por meio da coordenação de equipes de trabalho que reúnam as diversas capacidades exigidas para cada tipo de trabalho desenvolvido.

A expressão mais veemente da “revolução” representada pelo PNAFE talvez possa ser vista na própria mudança do perfil do auditor fiscal (veja figura na página 85).

Muito embora as mudanças de perfil profissionais representem mudanças culturais profundas, cujo tempo de maturação extravasa o tempo de duração do Programa, o certo é que o PNAFE abriu as portas para que essa mudança ocorresse.

Da mesma forma, não se pode imaginar que os dirigentes da organização tenham a mesma qualificação que é exigida do auditor fiscal externo. A bravura, a destreza e a coragem do soldado não o tornam apto para assumir o comando da tropa. Apesar disso, essa imagem deve ser entendida com reservas. No caso das administrações tributárias estaduais, a palavra comando pode ser substituída com vantagens pela palavra coordenação, e coordenação aqui significa a busca de convergência de múltiplos fatores e múltiplas habilidades em torno de objetivos comuns, de forma a conseguir o melhor resultado com o menor custo.

Se os métodos tradicionais de fiscalização davam ao auditor uma autonomia relativamente grande, isso se devia à própria forma como os agentes econômicos se organizavam. Um fiscal com as qualidades de que falamos acima podia, sozinho, visitar uma empresa e ter dela uma visão suficientemente abrangente para que pudesse desenvolver seu trabalho com qualidade. Hoje, não pode mais. Um auditor com os recursos e métodos tradicionais que entre pela porta de uma empresa de porte relativamente grande estaria mais ou menos na mesma situação daquele cego que abraça a pata de um elefante imaginando estar abraçando uma árvore.

É claro que isso não vale para todas as situações. Muitos estados brasileiros com estrutura econômica menos diversificada podem manter a forma tradicional de

organização dos trabalhos de auditoria sem perda de eficiência, bastando apenas aparelhar a fiscalização com algumas ferramentas modernas de informática e novos sistemas de informação. Isso vale também para as regiões menos desenvolvidas dos estados que têm base econômica mais dinâmica e diversificada. Nada disso invalida o argumento de que o perfil que vai-se formando do auditor fiscal no período pós-PNAFE é muito diferente daquele do modelo tradicional. Se lembrarmos o elevado grau de concentração da arrecadação do ICMS sobre uma pequena parcela de grandes contribuintes, essa lógica ficará mais evidente. O PNAFE promoveu uma espécie de deslocamento na cultura organizacional das administrações tributárias estaduais, que, de um certo individualismo e personalismo, passam a demandar uma base organizacional muito mais sólida. Qualquer trabalho operacional pressupõe o trabalho de uma equipe, ainda que esta não atue diretamente em cada caso específico. Sem planejamento estratégico não há um norte que sirva de referência para a convergência das ações. Sem planejamento de atividades e critérios científicos de seleção de contribuintes, não se obtém uma melhor utilização dos recursos escassos da organização.

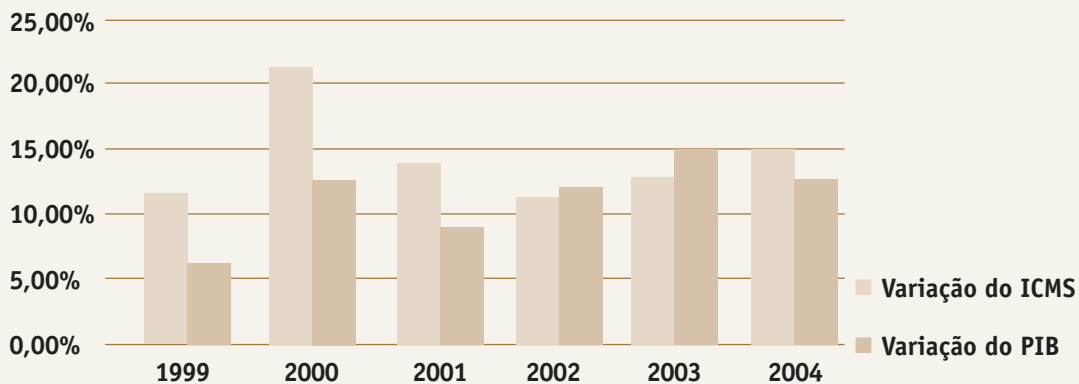
Depois de ler esta matéria, o leitor poderá entrar nas dependências de qualquer órgão de administração tributária de qualquer estado brasileiro e sofrer uma espécie de decepção. Afinal, nada acontece exatamente como foi dito aqui. Cada estado terá suas mazelas, seus entraves institucionais, políticos, burocráticos.

As rotinas diárias fazem brotar um mar de pequenos problemas que ferem os sentidos e geram descontentamento, tanto para quem produz quanto para quem sofre a ação. Isso não tira a validade das afirmações. Um programa com o alcance e a extensão do PNAFE não funciona mecanicamente, como se fosse um relógio. Ele é fruto da interação de pessoas e suas instituições que também são produzidas por pessoas. Os resultados em cada estado tomam formas diversas, dependendo de suas especificidades, potencialidades ou limitações. O mesmo que ocorre com os valores médios estatísticos, que raramente coincidem com os dados da amostragem.

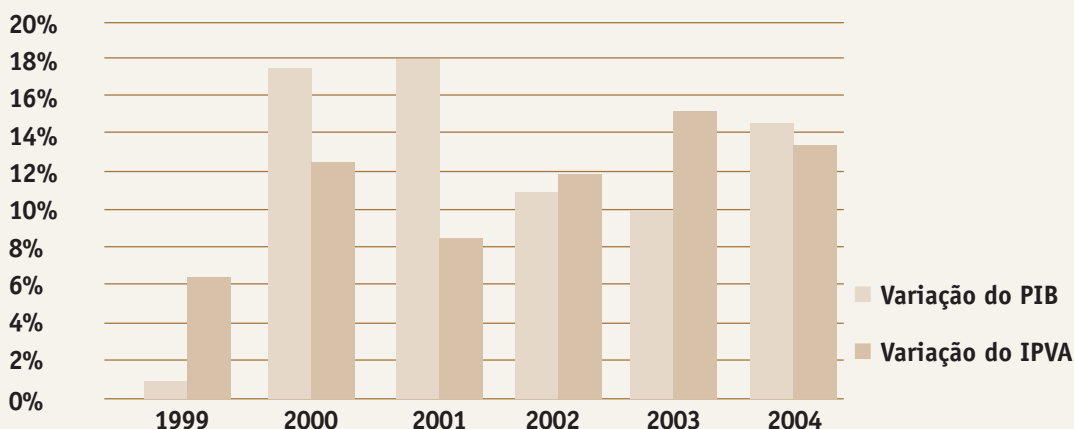


A imagem do auditor fiscal onisciente que, sozinho, reúne todas as qualificações para auditar um contribuinte, parece não condizer mais com o novo ambiente econômico e organizacional.

VARIAÇÃO ANUAL DA ARRECAÇÃO DO ICMS E DO PIB



VARIAÇÃO ANUAL DA ARRECAÇÃO DO IPVA E DO PIB



Um novo patamar de arrecadação

O PNAFE reformou nosso subsistema hidráulico: consertou motores, trocou encanamentos, limpou tanques, mas não eliminou todos os vazamentos e todas as obstruções. No entanto, os valores de arrecadação do ICMS e dos outros impostos estaduais mostram que houve um aumento significativo de receita em relação ao crescimento do PIB brasileiro. Entre 1999 e 2004, o ganho líquido das receitas do ICMS dos estados, quando comparado com o PIB, foi da ordem de R\$ 15 bilhões, enquanto o do IPVA, no mesmo período, superou os R\$ 290 milhões. Sem medo de errar podemos afirmar que esse aumento não foi provocado pelo aumento nominal da carga tributária. Ao contrário, a guerra fiscal e a lei Kandir contribuíram para solapar a base tributável do ICMS. Portanto, o resultado

positivo dos ganhos de receita em relação ao PIB deve ser creditado ao PNAFE. Nada mal se considerarmos que todo o investimento do Programa custou aos estados cerca de R\$ 2,2 bilhões. Melhor ainda se considerarmos que os ganhos não são episódicos, mas resultado de uma mudança de patamar de arrecadação.

A análise desses resultados não deve, no entanto, entusiasmar em demasia os administradores tributários. Para esses órgãos estaduais, que têm o ICMS como principal fonte de receitas próprias, a modernização exige um permanente estado de alerta. Isso porque seus arranjos organizacionais são muito sensíveis ao que ocorre na economia, nos setores onde esse imposto incide. A velocidade e profundidade com que essas mudanças ambientais têm ocorrido, passam a exigir do administrador tributário e de cada um dos funcionários uma disposição sempre renovada para a mudança.



Yoshiaki Nakano

PNAFE É REALIDADE - Muitos economistas afirmam que os fundamentos das relações econômicas continuam os mesmos, e que a chamada “economia digital” não existe. Mais ainda, dizem que a adoção das tecnologias de informação apenas reforçam os alicerces da tradicional economia de mercado. O Sr. concorda com isso?

Yoshiaki Nakano - Não concordo. A nova tecnologia de informação representa um novo paradigma tecnológico com alcance similar à revolução industrial ou à invenção da imprensa. Esta revolução está apenas se iniciando. Enquanto as grandes inovações tecnológicas anteriores afetavam a manufatura de bens e serviços, com a substituição das

As lições do Professor Nakano.

Segundo o ex-Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, sem o uso maciço da informação e da tecnologia, capaz de disponibilizá-la, o PNAFE não teria chegado onde chegou.

Falar hoje em Internet, redes de comunicação e integração de sistemas parece óbvio e comum na vida das organizações. Mas tratar desses temas há oito anos atrás, ainda mais no setor público, antes mesmo de surgir o conceito de Governo Eletrônico, soava como algo utópico ou coisa de acadêmico. A considerar o amplo preparo conceitual angariado ao longo de 25 anos de vida acadêmica dentro da Fundação Getúlio Vargas, o Prof. Nakano não se importaria se fosse vista assim a sua condução do processo de modernização da máquina fiscal do Estado. Mas o que se viu, em São Paulo, foi um processo de execução arrojada de implantação de infra-estrutura e de sistemas de informação.

habilidades físicas humanas (invenção das máquinas, etc) e introdução de novos materiais, o novo paradigma tecnológico, com a junção das novas tecnologias de comunicação com as de computação, substitui as habilidades do cérebro humano e converte qualquer tipo de informação (voz, símbolos, imagens etc) em bits e de forma interativa disponibilizando, universalmente, a custo reduzidíssimo. É também, a primeira

revolução tecnológica que afetará muito mais os setores de serviços do que a manufatura de bens, isto é, o seu caráter revolucionário está no fato de ser, entre outras, uma tecnologia de coordenação da ação humana, disponibilizando qualquer tipo e volume de informação a todos. Desta forma, com a disponibilização de informações em qualquer volume por mais complexa que seja, praticamente a custo zero, esta nova tecnologia de coordenação transformará radicalmente, tanto as formas de operação, tanto do mercado, que é um mecanismo de coordenação de ações humanas muito pobre de informações (sistema de preços), como o governo que também é mecanismo de coordenação hierárquico baseado na coerção e autoridade.

PR - No caso das empresas, houve uma forte retração dos investimentos em TI, principalmente depois do “crash” de muitas “ponto.com”. Por que, no caso dos governos, esses investimentos continuaram altos?

YN - Sim, houve o estouro da bolha especulativa na bolsa de valores, mas os investimentos em equipamentos, softwares e recursos humanos estão aumentando e muito e não caíndo. Representa parcela cada vez maior do investimento produtivo total de qualquer empresa norte-americana e está chegando nas empresas européias, de outra forma não se sobrevive.

PR - Segundo o Gartner, que mede constantemente todos os aspectos ligados ao universo da TI, o gasto anual médio com a manutenção evolutiva da infra-estrutura e dos sistemas de informação, corresponde a cerca de 30% do valor total do investimento realizado para a implantação. Considerando o orçamento apertado dos governos em geral e a pressão da chamada dívida social, o Sr. não acha que o processo de modernização não corre o risco de se perder na obsolescência?

YN - Não. Os custos são cada vez menores e a sua introdução e aperfeiçoamento aumentam a produtividade dos servidores públicos de forma inimaginável e vai reduzir o custo de operação do governo quase infinitamente. Imagine quando automatizamos processos

inteiros de trabalho, o custo de pessoal é reduzido praticamente a zero! Deixe dar um exemplo. Na Secretaria da Fazenda de São Paulo, somente a implantação do projeto de Posto Fiscal Eletrônico, com 97% dos serviços de um posto fiscal tradicional feito eletronicamente, via Internet, permitia reduzir, segundo os dados de pesquisa feita, em cerca de 1.000 fiscais, com altos salários, e cerca de 2.500 técnicos de administração tributária. Estas 3.500 pessoas poderiam gerar novas riquezas em outros setores da economia como acontece nos Estados Unidos, onde o desemprego está nos níveis mais baixos em toda a sua história e a economia cresce de forma vigorosa.

PR - Como Secretário da Fazenda e condutor rigoroso do programa de modernização, o que muda mais profundamente na relação do governo com a sociedade: a facilidade do acesso ao governo, via serviços eletrônicos, ou a transparência na aplicação dos recursos arrecadados?

YN - É um processo profundo de reinvenção do Estado que apenas iniciou. Muda-se do paradigma burocrático de estado, inventado no final do século XIX, para um novo paradigma de Governança Eletrônica que é a conjugação de Governo Eletrônico, Transações Eletrônicas e Democracia Eletrônica. Em princípio, é perfeitamente possível ter um estado capaz de suprir serviços públicos com a qualidade, em grande parte eletronicamente, portanto de forma personalizada, no momento e no local desejado pelo cidadão, com a eficiência e eficácia comparável às da melhor empresa multinacional. Transitando do paradigma burocrático para Governança Eletrônica podemos imaginar diversos níveis de acesso da população ao governo tanto para afetar as decisões como para controlá-lo e responsabilizá-lo, daí o novo conceito de democracia eletrônica.

PR - O que representou na sua vida profissional a experiência da condução da modernização da administração fazendária no Estado de São Paulo? Quando e por que começou, aonde chegou e, principalmente, que estratégias adotou?

YN - Foi muito gratificante ver, por exemplo, serviços a contribuintes que levavam dois anos, em média, passarem a serem feitos em dois minutos (por exemplo, a devolução de IPVAs pagos duas vezes) as compras, cujos processos que levavam seis meses ou mais com custos burocráticos enormes, serem feitos em cinco dias, com total transparência e com redução de preços em mais de 20% ou triplicar a arrecadação de IPVA com serviços e controles eletrônicos.

Foi muito frustrante porque vi limites absolutos na transformação do Estado Burocrático em novo paradigma de Governança Eletrônica na nossa legislação de pessoal do servidor público, principalmente nas normas constitucionais. Uma vez implantada grande parte dos projetos pensados como primeiro passo para a mudança de paradigma, não via condições de mudar a legislação, muito menos a Constituição, assim não havia mais razão para continuar como Secretário da Fazenda. Tudo começou na campanha para governador em 1994. A melhoria na qualidade e agilidade dos serviços públicos básicos era preocupação maior do então Senador Mario Covas, candidato a governador em 1994. Assim, a proposta de Mario Covas priorizava a melhoria do serviço público básicos e me confessou, nos últimos dias de sua vida, que o mais frustrante no seu governo e maior obstáculo enfrentado por ele para alcançar os seus objetivos durante seis anos de governo, foi a burocracia emperrada e custosa. Conhecendo um pouco do nosso sistema burocrático, entre outros, dois pontos foram centrais na minha estratégia. Primeiro, recrutar internamente os verdadeiros servidores públicos, isto é, preocupados com o cidadão, e com disposição para a mudança como os agentes da transformação e reinvenção da Secretaria da Fazenda. Só eles conhecem as extensas e complexas rotinas burocráticas de trabalho com exatidão e minúcia. Nenhum técnico, consultor ou assessor externo conhece. A mudança começou com a exposição das novas idéias e introdução de um novo conceito de Secretaria da Fazenda na cúpula administrativa. Em seguida, foi possível mobilizar centenas de funcionários com excepcional competência e

“Foi muito gratificante ver, por exemplo, serviços a contribuintes que levavam dois anos, em média, passarem a serem feitos em dois minutos...”

extrema dedicação e entusiasmo que, por sua vez, iam agregando novos funcionários dispostos a modernizar. Trata-se, na verdade, de um processo de mobilização de pessoas comprometidas com mudança, que consistia em incentivá-los e entusiasamá-los. Segundo ponto básico foi manter a estrutura tradicional, com enxugamento e pequenas mudanças, para tocar a rotina e criar duas grandes estruturas paralelas (PROMOCAT E PROMOCIAF) formado por dezenas de grupos de trabalho para desenvolver centenas de projetos de governo eletrônico. Não podia correr o risco de paralisar a máquina ou desorganizá-la sem antes ter desenvolvido os sistemas e novos serviços eletrônicos. Estes eram desenvolvidos por duas grandes estruturas paralelas, que mobilizavam milhares de pessoas que podiam agir com total liberdade para criar, reinventar desenvolver novos processos de trabalhos em forma eletrônica, sempre tendo como clientes dos seus produtos a estrutura tradicional. Uma vez aprovado o projeto, a sua implantação e os controles eram feitos de forma burocrática.

PR - O que representou na sua vida acadêmica a experiência da condução do programa de modernização da administração fazendária no Estado de São Paulo? Que conceitos acadêmicos o Sr. reconheceu como válidos e quais o Sr. descartaria como professor das novas gerações?

YN - Eu havia participado de uma pesquisa para a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e a parte que me cabia, entre outras coisas, era pensar nas grandes tendências que poderiam delinear o futuro do Estado. Aprendi naquela ocasião, em 1992, que a maior transformação viria com o

“ Não podia correr o risco de paralisar a máquina ou desorganizá-la sem antes ter desenvolvido os sistemas e novos serviços eletrônicos. ”

novo paradigma tecnológico, isto é, a Nova Tecnologia de Informação, com a junção da computação em rede com as novas tecnologias de telecomunicações e compreendi que o conceito chave era “network”. Em outras palavras, a Nova Tecnologia de Informação era uma terceira e nova tecnologia de coordenação de atividades humanas, ao lado das duas básicas existentes: Mercados e Organizações Hierárquicas. Compreendi também que ela poderia superar as limitações destes mecanismos de coordenação existentes e, através da sua utilização, tanto o mercado como as organizações, passariam por profunda mudança, poderiam ser reinventadas. Problemas básicos das duas formas de coordenação, mercado e organizações hierárquicas, tais como elevado custo de disseminação e assimetria de informação, trade-off entre abrangência e complexidade da informação, limites do trans-portador físico de informação, unidirecionalidade da informação, poderiam ser superadas com a Nova Tecnologia de Informação.

PR - O Sr. acha que a adoção do conceito de governo eletrônico e a conseqüente implantação das ferramentas que o exteriorizam, é natural e decorrente da pressão da sociedade e das novas tecnologias de informação ou a vontade política dos dirigentes são ainda os fatores chave para o sucesso desse caminho?

YN - Eu diria que em todos os ambientes existem fatores que determinam as circunstâncias e a partir daí impõem formas aos seus elementos constitutivos. Na prática o governante que enxerga essas circunstâncias cria as condições que as concretizam, sendo sempre lembrado pelos eleitores.

PR - Se o Sr. pudesse começar tudo de novo, continuaria investindo pesadamente em TI ou teria outra orientação na condução desse processo de modernização?

YN - A estratégia seria a mesma, o mais importante, que é a reforma do estado, está fora do alcance de qualquer Secretário de Fazenda. Desta forma, com esses limites, teríamos que continuar com o processo de investimento pesado em TI.



Reforma da Administração Tributária *versus* Reforma Tributária

Desde os anos 80, a administração das receitas tributárias no Brasil avançou e se modernizou muito, ao mesmo tempo em que a estruturação do sistema e a qualidade da tributação no País se estagnava e deteriorava.

É um curioso paradoxo. Nenhum outro país emergente tem uma carga tributária tão elevada e crescente como o Brasil, na casa de 36% do PIB. Poucos são os países, que concedem tanta autonomia aos entes federados na

cobrança dos tributos próprios e que usem tanto a tecnologia de informação e conhecimento no exercício dessas competências.

Logo após a realização da última reforma do sistema tributário, com a Constituição promulgada em outubro de 1988, se sucederam críticas e projetos para novas reformulações, algumas parciais, outras radicais. Todas fracassaram. Enquanto isso, a gestão tributária seguia o caminho radicalmente inverso – foi sucessivamente reformada, e nas três esferas de governo, ainda que inicialmente sem maior coordenação intergovernamental.

A Receita Federal implantou gradativamente a recepção eletrônica das declarações de imposto de renda (inicialmente em disquete, depois via Internet), e ganha reconhecimento internacional. Mesmo nos governos locais, as inovações também foram rápidas e radicais – prefeituras foram as primeiras a recorrer ao código de barra para receber e controlar IPTU, ainda no final dos anos 80.

A maior de todas as mudanças, porém, veio na cobrança do ICMS e na gestão global das finanças dos governos estaduais, graças ao apoio prestado pelo Ministério da Fazenda através de crédito externo, do BID, no âmbito do programa de modernização para as fazendas estaduais – o PNAFE.

Tão bem sucedido que foram criados programas similares para os municípios (além do PNAFEM do BID, o BNDES também implantou linha de crédito semelhante), sem contar o pleito em curso dos estados por uma nova ro-

dada daquele crédito. A bem sucedida reforma da gestão não determinou, mas também não impediu a deterioração na qualidade de nosso sistema tributário. No máximo, alguém poderia alegar que faltou conciliar os investimentos em gestão com a modernização das políticas e práticas

casos, e muito poucos têm uma carga global superior à brasileira.

Em minha modesta opinião, a federação, por si só, não constitui um obstáculo à reforma do sistema – até porque, se o fosse, no limite, teríamos que caminhar para um estado unitário, ou para pa-

compartilhamento do ICMS entre governos federal e estadual). Hoje, a maior resistência das fazendas, das três esferas de governo, a reformas mais ousadas vem do temor da perda de arrecadação e, particularmente, de todo o louvável esforço de modernização de gestão realizada por cada governo. Deveria ser exatamente o contrário. Por terem as administrações de receita, em todas as esferas e regiões do país, mais condições tecnológicas e até mesmo humanas, do que no passado, é que temos mais possibilidades de impor mudanças, seja para alterar radicalmente as competências tributárias (diminuindo o número de tributos e compartilhando os principais), seja para implantar mais rapidamente o novo sistema (ao invés de transições lentas e graduais).

Enfim, retomar projetos sólidos e de longo prazo de crescimento e desenvolvimento econômico, mais que nunca, passa por uma reforma do sistema tributário. Quanto mais o tempo passa, quanto mais se agravam as deficiências e distorções do sistema, e quanto mais a economia brasileira fica para trás, maior é a necessidade de uma reforma radical do sistema.

Arrecadar mais não é necessariamente arrecadar melhor. Não adianta arrecadar muito, cada vez mais, sem se preocupar de quem e como se arrecada, com as repercussões econômicas e sociais dessa cobrança. É preciso vencer o princípio da comodidade tributária. A reforma já feita na gestão permitirá promover uma reforma ousada e bem sucedida.

“Não adianta arrecadar muito, cada vez mais, sem se preocupar de quem e como se arrecada, com as repercussões econômicas e sociais dessa cobrança. É preciso vencer o princípio da comodidade tributária.”

tributárias. Em suma, é possível dizer que, após a última reforma de 1988, dois movimentos na economia e no sistema tributário se revelaram absolutamente antagônicos: enquanto a política macroeconômica promovia uma rápida e intensa abertura ao exterior, a política tributária criava ou elevava os tributos cumulativos como se a economia fosse ainda uma economia fechada. A existência ainda de tributos de caráter cumulativo, na íntegra (caso da CPMF), ou parcialmente (desde o ICMS até COFINS e PIS), não é o único, mas seguramente está entre os maiores de todos os males do atual sistema tributário brasileiro. Nenhum outro país, com o qual competimos nos mercados interno (importações disputando com os produtos locais) e externo (concorrendo com nossas exportações), tem uma carga tributária tão carregada nesses

drões tributários desses países, incluindo a federalização do ICMS. O maior nó está na dificuldade em coordenar os diferentes níveis e entes federados, tema que historicamente é evitado ou negligenciado no Brasil, que tem uma histórica tradição de adotar competências exclusivas e com fronteiras bem demarcadas e separadas entre os governos.

É uma tendência inversa a que vem sendo defendida pelos especialistas estrangeiros cujo debate de ponta se dá em torno do ideal da cobrança compartilhada de tributos nos casos de federações ou de países mais descentralizados. Neste sentido, é preciso ampliar os horizontes, trabalhar com projetos abrangentes de reforma do sistema e resgatar mudanças mais ousadas (como as que chegaram a ser consensuada na época da chamada Emenda Mussa Demes, que previa o