

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

Otávio Ritter
Bruno Pinho
Luiz Claudio Diogo Reis
Thiago Bezerra Vilar

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

Otávio Ritter(otavio.ritter@gmail.com)
Bruno Pinho(brunos_pinho@hotmail.com)
Luiz Claudio Diogo Reis(lcdreis@terra.com.br)
Thiago Bezerra Vilar(thiagovilar@outlook.com)

Resumo

O objetivo deste artigo é procurar responder a seguinte questão-problema: de que forma os atores interessados podem colaborar para aumentar a transparência das políticas públicas de renúncia fiscal visando um melhor controle social e uma gestão mais efetiva dos gastos públicos?

Neste sentido, os autores analisaram o atual grau de transparência das informações de renúncia fiscal nos Estados brasileiros, exploraram a aplicabilidade do uso da tecnologia de dados abertos neste contexto e mapearam pontos de resistência, potenciais conflitos de interesse dos atores sociais envolvidos e oportunidades de colaboração.

A partir da coleta de dados realizada através de pedidos aos governos estaduais com base na Lei de Acesso à Informação, os autores identificaram fatores técnicos, políticos e ambientais que contribuem com a opacidade de informações sobre as políticas de renúncia fiscal. Aplicando a teoria de ecossistemas de governo aberto propõe-se, então, um framework de análise em que, com o suporte da tecnologia de dados abertos, os atores podem colaborar para a ampliação da transparência destas políticas.

Concluiu-se que, apesar da questão tecnológica ser relevante para a construção de iniciativas de dados abertos, a sensibilidade política da temática de renúncia fiscal, em especial em um contexto de pouca transparência de informação, leva à necessidade de um prévio mapeamento dos atores interessados e à elaboração de um plano de ação que potencialize oportunidades de alianças e mitigue eventuais resistências com incentivos econômicos, técnicos e, quando possível, eleitorais.

Palavras-chave: Renúncia Fiscal; Dados Abertos; Transparência.



1 Introdução

O tema da transparência vem conquistando grande relevância no campo de estudo das ciências políticas e da administração pública nos últimos anos. Este interesse vem da visão que o acesso à informação governamental por diversos atores sociais permitiria ampliar as possibilidades de fiscalização e *accountability*¹, bem como a organização de espaços de participação social que diminuam a distância entre o Estado e a Sociedade. Nesta perspectiva, a informação pode ser considerada um ativo público, e a tecnologia, o meio pelo qual ela pode ser disseminada, mediada e utilizada de acordo com os interesses e a agenda política vigente.

As ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) e o uso da Internet como meio de divulgação tem sido amplamente utilizados na legislação brasileira como canal de transparência e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A Lei Complementar 131/2009 (conhecida como Lei Capiberibe) é considerada um marco neste sentido, pois ampliou as regras de transparência fiscal determinando, entre outros pontos, a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas em meios eletrônicos de acesso público sobre a execução orçamentária e financeira dos entes governamentais.

Neste artigo exploramos um aspecto fundamental da transparência fiscal ligada à renúncia de receita, mais especificamente as políticas de renúncia fiscal no nível Estadual. Através do mecanismo da Lei de Acesso à Informação, identificamos o grau de transparência das informações nos Estados e analisamos a aplicabilidade de uma solução baseada na abertura de dados governamentais considerando os interesses estratégicos dos diversos atores envolvidos. Dessa forma, este trabalho foi orientado a responder a seguinte questão-problema: de que forma os atores interessados podem colaborar para aumentar a transparência das políticas públicas de renúncia fiscal visando um melhor controle social e uma gestão mais efetiva dos gastos públicos?

A relevância deste estudo se explica principalmente no delicado momento econômico vivido pelo Brasil, onde a conjuntura denota um quadro recessivo atrelado à queda brusca de investimentos, renda e consumo. Esse cenário acarreta em uma queda da arrecadação pública e, por consequência, maiores dificuldades de se manter o equilíbrio fiscal. A questão política de “abrir mão” de receita em prol de contrapartidas futuras (como por exemplo, a redução do desemprego em uma determinada região via instalação de um novo parque industrial), tem sido, portanto, um debate importante feito pela sociedade civil. Um recente exemplo da demanda por maior transparência veio do Estado do Rio de Janeiro, através da divulgação de um relatório do Tribunal de Contas citando um total de 138,6 bilhões de reais de renúncia de receita, incluindo empresas com pouco ou nenhum valor em relação à geração de novos postos de trabalho que pudessem justificar tal contrapartida (G1, 2016). A questão da renúncia fiscal possui um risco intrínseco, tornando-se, assim, de vital importância a elaboração de mecanismos facilitadores de controle e gestão, afim de que se alcance o equilíbrio fiscal juntamente com ofertas de políticas públicas de qualidade.

Poder-se-ia dizer então que uma plataforma tecnológica baseada em dados abertos governamentais resolveria a questão? Esta afirmação não estaria longe da verdade pois o uso de novas tecnologias e a maior oferta de dados governamentais com vistas a apropriação pela sociedade, pelo menos em tese, permitiria uma melhor fiscalização das políticas públicas de renúncia fiscal. No entanto devemos também analisar os interesses, motivações e capacidades dos atores envolvidos: a burocracia tem capacidade técnica para organizar e sistematizar as

¹O termo *Accountability* é utilizado como tradução conjunta de responsabilização, prestação de contas e responsividade (*answerability*) por parte dos gestores, políticos ou instituições.



informações de renúncia fiscal? O marco legal obriga os gestores publicizartais informações? A sociedade civil organizada tem condições de utilizar os dados em seu benefício através de canais de participação social institucionalizados? Como se vê, não é um problema apenas de fundo tecnológico, mas um problema político que deve ser entendido e compreendido desse ponto de vista para orientar a implantação de uma solução que possa ser eficaz e sustentável.

As conclusões que chegamos neste artigo reforçam a ideia de que não basta investir somente em tecnologia para aproximar Estado e Sociedade sem que haja em paralelo um esforço de ganha-ganha dos atores sociais envolvidos. Da mesma forma não basta criar formas de participação inovadoras sem que haja um cuidado em facilitar e simplificar seu acesso por meio da redução da burocracia ou de uma linguagem de comunicação acessível aos não iniciados.

Apesar da questão tecnológica ser relevante para a construção de iniciativas de dados abertos, a sensibilidade política da temática de renúncia fiscal, em especial em um contexto de pouca transparência de informação, leva a necessidade de um prévio mapeamento dos atores interessados e a elaboração de um plano de ação que potencialize oportunidades de alianças e mitigue eventuais resistências com incentivos econômicos, técnicos e, quando possível, eleitorais.

Este artigo está dividido da seguinte forma. Na segunda seção será apresentada uma breve revisão da literatura onde os principais conceitos citados serão apresentados. Na terceira seção será descrita a metodologia utilizada. Na quarta seção será apresentada a análise do problema e os resultados da pesquisa de transparência nos Estados. Na quinta seção será detalhado um plano de ação utilizando um framework de alinhamento dos atores sociais. A sexta seção realiza a conclusão do estudo e sugere outras pesquisas para enriquecer o tema.

2 Revisão da Literatura

A constante evolução das tecnologias de informação e comunicação tem permitido que os dados custodiados pelo Estado possam ser disponibilizados à sociedade de uma forma aberta, gratuita, acessível e reusável, reduzindo a assimetria de informação, aumentando a participação social, o desenvolvimento econômico e influenciando na forma pela qual as políticas públicas são desenhadas, implementadas e monitoradas (Harrison et al., 2012; Veenstra e Broek, 2013; Peixoto, 2013).

Os dados abertos governamentais representam as informações do setor público que são disponibilizadas em um formato acessível, processáveis por máquina que possibilitam a automação e o cruzamento com outras fontes de dados e livres de restrição de uso ou redistribuição em seu licenciamento. Podem se beneficiar dessa tecnologia atores como a mídia e representantes da sociedade civil que atuam na fiscalização das políticas públicas, organismos internacionais e pesquisadores que comparam dados de vários países, grandes empresas e pequenos empreendedores que atuam na inovação de soluções voltadas à sociedade, e mesmo o cidadão comum que se utiliza das informações para escolha de melhores opções de serviço público (OCDE,2006; Vaz et al, 2010).

No entanto, estudos apontam que a disseminação de dados por si só não leva necessariamente a uma maior confiança no governo e uma melhoria na fiscalização das políticas públicas pela sociedade (Yu e Robinson, 2012; Maier-Rabler e Huber, 2012; Grimmelikhuijsenet al., 2013). Segundo Michener e Bersch (2013), para uma transparência eficaz, é fundamental que haja a capacidade de tirar conclusões e também fomentar ações a partir do acesso livre à informação.

Neste sentido, a literatura sobre transparência tem se aprofundando na análise dos atores sociais envolvidos para estudar os diferentes tipos de impedimentos à sua plena realização



(Zuiderwijk et al., 2012; Michener e Ritter, 2016). Alguns autores afirmam que a pouca capacidade técnica da burocracia é um aspecto relevante para a sistematização, organização e publicização dos dados governamentais, pois sua disponibilidade e qualidade tem relação direta com o grau de apropriação pela sociedade (Madnick et al., 2009; Moynihan e Hawes, 2012). Outro fator determinante é a resistência política à disponibilização dos dados pelos gestores responsáveis, geralmente interpretada por eles como perda de controle e poder (FRANCOLI, 2011; CUILIER E PINKLETON, 2011), ou porque a assimilação pela sociedade civil, notadamente pela grande mídia, repercutirá em grande parte os achados negativos da gestão (YANG E MAXWELL, 2011; KHAGRAM et al., 2013).

O movimento de dados abertos governamentais também encontra representatividade na área de transparência orçamentária e fiscal (SÁNCHEZ, 2014; GRAY, 2015). A literatura sobre este tema explora a importância de padrões e normas internacionais sobre estas informações para aprimorar a governança e a disciplina fiscal (PHILIPS E SEWART, 2008). Heald (2012) lembra que é insuficiente publicar dados de receita e despesa em um portal governamental e concluir que a transparência foi realizada – segundo o autor tais dados em geral são apenas interpretáveis por iniciados na legislação local e é necessário um esforço grande de mediação para que uma informação útil chegue ao cidadão.

No Brasil, com exceção do portal da transparência do governo federal (reconhecido como boa prática de governança pela II Conferência dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2008), os demais portais de entes estaduais e municipais ainda carecem de evolução na abertura dos seus dados orçamentários (CRUZ et al., 2012; CRAVEIRO et al, 2013).

Além da disponibilização de dados fiscais no formato aberto e acessíveis pelos entes subnacionais, a literatura no Brasil também inclui o papel dos intermediários na mediação das informações para que a transparência seja eficaz (CRAVEIRO E ALBANO, 2017). Os autores identificaram que “a sociedade ainda está pouco interessada sobre o tema” principalmente devido pela complexidade dos dados e do sistema orçamentário nacional.

No entanto, exemplos de aplicações desenvolvidas pela sociedade civil organizada baseadas na tecnologia de dados abertos no contexto fiscal-orçamentário começam a despontar no cenário brasileiro. Dentre elas destacamos a ferramenta “Transparência Orçamentária” (DAPP, 2017) desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas e focada na visualização amigável dos dados do Orçamento Público Federal, e o portal “Gastos Abertos” (OKBr, 2017) desenvolvida pela Open Knowledge Brasil, que propõe conectar os cidadãos que desejam se tornar líderes locais, disponibilizando conhecimento e ferramentas para que possam atuar de maneira efetiva no controle e monitoramento dos gastos públicos.

Curiosamente, não foi possível identificar na literatura nacional referências à transparência ou dados abertos de renúncia fiscal, certamente pela grande complexidade técnica e conceitual que envolve tal temática.

No âmbito jurídico há divergências conceituais referentes aos incentivos fiscais, benefícios fiscais e alívios fiscais, além do debate sobre qual área do direito faria parte cada instituto, Direito Tributário ou Direito Financeiro. No Brasil não existe lei que especifique o conceito de incentivo fiscal e benefício fiscal: normalmente ambos os termos são utilizados com o mesmo sentido. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 no § 2, do artigo 89, dispõe que são considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.



O professor Hugo Machado Brito afirma que “Benefícios e incentivos são estímulos monetários utilizados como instrumentos discricionários, excepcionais, relevantes, extrafiscais ou regulatórios, calcado no poder de tributar e regular de que dispõem os entes federados para promover o desenvolvimento econômico e social” (MACHADO, 2015). A renúncia de receita está ligada à gestão financeira possuindo normas de Direito Tributário e Financeiro. Aquela deve ser considerada como uma exceção, pois o ordenamento vigente possui como regra a instituição, previsão e efetivação da arrecadação de todos os tributos da sua competência (OLIVEIRA, 2014).

A legislação infraconstitucional traz a distinção ente os conceitos de renúncia de receitas e benefício tributário. Em um primeiro momento, a legislação trata de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e, em seguida, restringe aqueles em que decorra renúncia de receita. Neste sentido, poder-se-ia entender que há benefícios que resultam em renúncia de receitas e benefícios que não geram essa consequência. Por outro lado, chama-se alívio fiscal a redução da carga tributária sem necessariamente estimular ou beneficiar determinado contribuinte.

Considerando essa premissa, pode-se definir benefício tributário como espécie normativa que, através de lei específica reduz o pagamento de tributos no qual estariam submetidos, excluindo desse universo os potenciais contribuintes. A renúncia de receita pode ser conceituada como sendo a “desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição” (MARTINS, 2013).

Um dos principais dispositivos do marco legal brasileiro para controle da renúncia de receita é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representada pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. A lei institui limites de gastos com pessoal, dívida pública, metas fiscais, compensação e outros gastos públicos, possibilitando transparência ao processo de endividamento público e o controle na geração de receitas e despesas (DEBUS E NASCIMENTO, 2002). Segundo Pires (2001), a LRF garante aos contribuintes a demonstração da utilização dos recursos colocados à disposição dos governantes ao permitir acesso público aos relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, possibilitando transparência na gestão e no controle social.

As informações de renúncia de receita foram padronizadas na LRF através do Demonstrativo nº 7 do Anexo de Metas Fiscais, onde se deve identificar os tributos para os quais estão previstas as renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia, os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano referência da Lei de Diretrizes Orçamentárias e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia. Segundo Afonso (2014, p.22):

É completa a falta de padronização na divulgação das leis de diretrizes e de seus conteúdos. Cada estado divulga os instrumentos por um órgão diferente, porém, a falta de harmonização mais relevante respeita ao conteúdo. Em particular, no caso da renúncia, nem todos os estados a estão apresentando, mesmo depois de editada a LRF. Ademais, não é possível saber se os estados que estimam a renúncia seguem uma metodologia minimante próxima.

3 Metodologia

Os autores utilizaram nesta pesquisa uma abordagem qualitativa com pesquisa documental (GODOY, 1995) e de caráter exploratório (GIL, 2002) para inicialmente analisar e compreender os interesses estratégicos dos diversos atores sociais envolvidos no tema. A coleta de dados se deu principalmente por meio pesquisas bibliográficas, notícias de periódicos, sítios



da Internet, análise do marco legal brasileiro e entrevistas semi-estruturadas com especialistas e acadêmicos.

De forma a avaliar o grau atual de transparência de renúncia fiscal nos entes federativos e identificar potenciais impedimentos e resistências à uma solução tecnológica baseada em dados abertos, optou-se por complementar a pesquisa através de pedidos de informação utilizando-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011).

Entre Abril e Junho de 2016 foram enviados pedidos de acesso a informação referentes à concessão de benefícios fiscais que resultam em renúncia de receita conforme o estabelecido no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. As solicitações foram enviadas através dos sítios de cada Estado nas áreas direcionadas a prestar informações aos cidadãos. Com base na distribuição geográfica, relevância econômica e proporcionalidade de renúncias frente a arrecadação foram selecionados, por amostragem direcionada, os seguintes Estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Foram solicitadas as seguintes informações: beneficiário da renúncia fiscal, estimativa do impacto orçamentário-financeiro por beneficiário, modalidade da renúncia, gastos totais de renúncias de receitas por setor da economia, memória e metodologia de cálculo de programas de incentivos fiscais no exercício de 2015; entre outras.

A fim de construir um mapa dos atores sociais envolvidos e elaborar um plano de ação que pudesse servir de insumo à elaboração de uma solução baseada em dados abertos de renúncia fiscal com base no alinhamento destes indivíduos e organizações, foi aplicada a teoria de ecossistemas de governo aberto (HARRISON et al., 2012) que por sua vez tem inspiração na teoria de ator-rede (LATOURETTE, 2005). Para Harrison (ibid.), ecossistema é “um sistema de pessoas, atividades, valores e tecnologias em um determinado ambiente” e estão localizadas em três perspectivas: políticas e práticas governamentais, usuários, empresas e cidadãos da sociedade; e inovadores. Políticas e práticas governamentais influenciam e são influenciadas pela sociedade civil. Cidadãos, empresas e organizações não governamentais interagem com inovadores para gerar produtos e soluções que por sua vez geram novos conjuntos de interesses e distribuição de poder.

4 Análise e Resultados

4.1 Análise de Atores

As políticas públicas relacionadas à disseminação de dados governamentais abertos passam necessariamente pela análise de três grupos de atores que participam do fluxo de transformação da informação, desde a sua produção até a sua apropriação pela sociedade civil (DELOITTE, 2012; BROEK et al., 2012).

O primeiro grupo é o de fornecedor de dados (*supply*). São atores que possuem a responsabilidade de coletar, analisar, organizar e armazenar os dados a partir de processos internos de gestão de informação com maior ou menor grau de automação. E que, por imposição legal ou não, publicam parte destes dados à sociedade em um formato aberto e não proprietário (dados abertos).

O segundo grupo é o de mediadores de dados (*infomediaries*). São atores que atuam sobre os dados abertos pelo primeiro grupo e transformam em informação acessível e útil para atores do terceiro grupo. Podem atuar de forma voluntária (sem visar lucro ou interesse privado) ou de forma onerosa a partir de um modelo de negócio para comercialização de produtos.

O terceiro grupo é o de usuários ou consumidores da informação (*demand*). São atores que acessam as informações mediadas pelo segundo grupo e as utilizam de diversas formas



conforme seu valor, contexto e significado, gerando feedback para os atores do primeiro e/ou segundo grupo quanto a acessibilidade, usabilidade e importância da informa.

A figura abaixo mostra a representação destes três grupos e a forma pela qual se relacionam, gerando potenciais conflitos e alianças de acordo com seus interesses estratégicos.



Figura 1 – Fluxo de Transformação da Informação e seus Atores
Fonte: BROEK et al., 2012

A partir deste framework e dos resultados coletados na pesquisa, os autores elaboraram o seguinte mapa de atores:

Ator	Interesse na Solução de Dados Abertos de Renúncia Fiscal	Potenciais Alianças/Conflitos
Gestores - Executivo Estadual ou Municipal	Aumento do capital político pelo discurso público da transparência. Atração de novos investimentos em função de maior controle fiscal.	Potencial conflito com atores como Veículos de Mídia, ONGs e Órgãos de Controle e Fiscalização em função da redução da assimetria de informação. Potencial aliança com Bancos de Desenvolvimento para captação de novos investimentos.
Servidores - Executivo Estadual ou Municipal	Melhoria nos processos internos de gestão da informação, melhoria na análise de impacto de políticas de renúncia fiscal.	Potencial conflito com Empresas se houver interferência em assuntos técnicos internos. Potencial aliança se objetivo for ampliar capacidade técnica do corpo burocrático e melhoria dos processos de gestão da informação.
Veículos de Mídia	Exercício do jornalismo investigativo, agilidade na criação de matérias e reportagens.	Potencial aliança com ONGs e Empresas para análise dos dados governamentais. Potencial conflito com Políticos do Executivo caso as matérias se concentrem apenas em aspectos negativos.
Empresas (que vendem soluções de Tecnologia e/ou análise de dados fiscais)	Empreendedorismo digital (Startups), venda de soluções/consultoria para atores de governo e sociedade civil organizada.	Potencial aliança com Políticos do Executivo, ONGs, Veículos de Mídia, Órgãos de Controle e Fiscalização para venda de soluções e/ou transferência de conhecimento técnico. Potencial conflito com Servidores do Executivo caso estes percebam como uma interferência em assuntos internos.
Órgãos de Controle e Fiscalização, ONGs e entidades afins da sociedade civil	Melhora da capacidade de fiscalização e cobrança na execução das políticas fiscais. Viabilização de uma política de “ <i>check and balances</i> ”.	Potencial conflito com Políticos do Executivo em função da redução da assimetria de informação. Potencial aliança com ONGs, Veículos de Mídia e Empresas para análise dos dados governamentais. Potencial aliança com Cidadãos para respaldo popular.
Bancos de Desenvolvimento	Diminuição dos riscos das operações de empréstimos a	Potencial aliança com Políticos do Executivo na captação de novos investimentos e com Órgãos

(Nacionais e Internacionais)	Estados e Municípios, melhora da governança das políticas fiscais.	oficiais de Controle e Fiscalização para monitoramento dos investimentos públicos.
Cidadãos (Hackers cívicos e cidadãos comuns)	Participação social e exercício da cidadania. Transparência dos resultados das políticas de renúncia fiscal por meio de benefícios à sua comunidade.	Potencial aliança com ONGs e entidades afins da sociedade civil para respaldo popular. Potencial conflito com Políticos, em especial em épocas de eleição, na cobrança de uma melhor aplicação dos recursos públicos.
Empresas beneficiadas com políticas de renúncia fiscal	Sigilo dos dados de beneficiário da renúncia fiscal de acordo com a legislação atual.	Potencial conflito com todos os atores em função da transparência das ações de renúncia fiscal e eventual demanda de prestação de contas.

Tabela 1 - Mapa de Atores (elaborado pelos autores)

4.2 Grau de Transparência nos Estados

De uma forma geral, foi constatado o baixo grau de transparência de informações de renúncia fiscal nos Estados selecionados pela pesquisa (Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

Dois grandes fatores contribuíram com essa opacidade conforme as respostas recebidas: a alegação de sigilo fiscal e a não sistematização ou ausência de um banco de dados.

No que se refere à alegação de sigilo fiscal para recusa das informações, os gestores se basearam em uma interpretação restritiva do artigo 198 da Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), sendo “vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do pedido sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”. Lembrando que as informações solicitadas refiriam-se somente aos beneficiários dos programas de concessão/incentivo fiscal (crédito outorgado e isenções), ou seja, com amparo legal na LRF nos art. 1º § 1º, art. 4º, V, art. 5º, II, art. 14 e incisos, não se baseando em aspectos tributários, mas sim no direito financeiro, pois, a concessão dos respectivos benefícios possuiria natureza de despesa pública.

Ainda neste aspecto, o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, argumentou que ao revelar dados relativos ao crédito a título de incentivos fiscais, cujo cálculo, a depender do benefício, tem por base dados relativos às operações da empresa, representados na forma de percentual direta ou indiretamente calculado sobre suas operações, alcançaria a vedação de que trata o artigo 198 do CTN.

Essa interpretação restritiva do agente público é contrária ao disposto ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, publicado em 03/08/2015, onde a Corte Suprema definiu que “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”.

Tal questão é tão relevante que a alteração do artigo 198 do CTN para expressamente permitir a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária corre em regime de prioridade no Congresso Nacional através do PLP 280/2016².

Se constata portanto, uma possível resistência política do gestor em face de eventual responsabilização por dar transparência às informações em função de uma brecha legal, onde o sigilo é a regra e a transparência é a exceção, inverso ao paradigma implantado pela Lei de Acesso à Informação. Este aspecto deve ser levado em conta em qualquer projeto de

²<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084398>

transparência de renúncia fiscal, já que tal resistência pode inviabilizar, de início, a publicização das informações.

Em relação a não sistematização ou ausência de um banco de dados como fator de opacidade, a recusa das informações se deu com base em Decretos Estaduais que regulamentam a Lei de Acesso à Informação nestes entes, e que, em geral, desobrigam o agente público em casos de pedidos genéricos, desproporcionais ou que “exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” (vide como referência Decreto 7.724/2012 art. 13).

Estados como Goiás e Rio Grande do Sul informaram que possuem iniciativas de sistematização de dados em andamento, e que estes projetos permitirão disponibilizar ao público arquivos e publicações com informações detalhadas sobre desonerações fiscais.

É possível deduzir que a ausência de dados organizados e sistematizados sobre renúncia fiscal nos Estados não apenas contribui com a diminuição da transparência mas também dificulta o próprio controle e avaliação interna da efetividade das políticas fiscais, gerando condições propícias à práticas de corrupção e má gestão do dinheiro público.

Se constata, portanto, uma possível resistência de origem técnica à transparência pela baixa maturidade na gestão das informações fiscais. Orçamentos cada vez menores, recursos tecnológicos escassos e a ausência de padronização das informações contribuem com este quadro mas também abrem uma janela de oportunidade através de projetos de parceria com a sociedade civil com o objetivo de melhorar a gestão e organização interna das informações para que seja viável a geração de um conjunto de dados abertos.

A seguir apresentamos um quadro-resumo do resultado da aferição do grau de transparência das informações de renúncia fiscal nos Estados pesquisados:

Estado	Acesso aos dados	Alegações
Amazonas	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
Bahia	Positivo	Disponibilizado acesso à planilhas com as renúncias de receita por programa de incentivo e nome das empresas
Ceará	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
Espírito Santo	Parcial	Inicialmente recusa com base no sigilo Fiscal – Art. 198/STN. Após análise de recurso, informaram dados de diversos programas estaduais de renúncia excluindo os dados das empresas beneficiadas
Goiás	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Minas Gerais	Negativo	Alegou que os dados estão disponíveis nos portais governamentais. No entanto não foi possível para os autores identificar as informações solicitadas naqueles sítios
Paraná	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Pernambuco	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Rio de Janeiro	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Rio Grande do Sul	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN. Após análise de recurso, alegou negativa por trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Santa Catarina	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
São Paulo	Parcial	Enviou anexo com a documentação do cálculo de renúncia. A relação de benefícios fiscais vigentes pode ser consultada no portal governamental. No entanto, não há dados dos beneficiários disponíveis
Tocantins	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN

Tabela 2 - Grau de Transparência nos Estados (elaborado pelos autores)

5 Discussão

A partir da identificação dos atores sociais, seus interesses estratégicos e os potenciais fatores de resistência à transparênciadescritos na seção anterior, foi aplicado um framework de análise onde, a partir do suporte da tecnologia de dados abertos, é possível alinhar interesses e reduzir possíveis conflitos.

Embora os aspectos estritamente tecnológicos sejam muito relevantes no tema de dados abertos, defendemos que uma primeira análise política, isto é, da motivação, dos ganhos, das resistências dos atores envolvidos é fundamental para elaboração de uma política de transparência sustentável que permita melhor controle social e uma gestão mais efetiva das informações pelos próprios agentes públicos.

Nesta seção, a análisefoi realizada a partir de três eixos (figura abaixo):

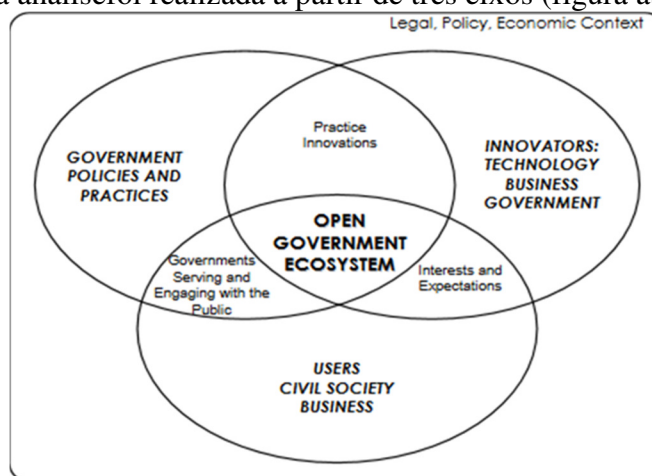


Figura 2 - Ecossistema de Governo Aberto
Fonte: HARRISON et al., 2012

No caso do eixo de Políticas e práticas governamentais, propomos que se deve analisar o contexto das instâncias de governo, criando incentivos para diminuir eventuais resistências e ampliar as capacidades técnico-burocráticas através da atuação de empreendedores sociais possibilitando uma melhor governança dos dados e transparência de informações.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Baixo incentivo político: o marco legal atual não obriga ao gestor publicar seus dados de renúncia fiscal muito embora imponha a transparência de receita e despesa na execução do orçamento. Esse aspecto permite uma interpretação discricionária que muitas vezes decide pela opacidade em favor do menor risco. Outro aspecto que se depreende da pesquisa documental é a eventual utilização política da renúncia fiscal relacionada ao apoio financeiro da empresa beneficiada para campanhas eleitorais o que poderia criar barreiras políticas para o aumento da transparência.
- Gestão das informações: Durante a pesquisa foi possível perceber que na maioria das vezes não há qualquer controle estruturado das políticas de renúncia fiscal, além de sistemas informatizados que organizem os dados e realizem o acompanhamento destas políticas. Outro achado é que os Estados utilizam diferentes terminologias e métodos de cálculo inviabilizando a comparação das informações a nível nacional.

E porque haveria interesse do governador ou agente público para incorporar em suas políticas públicas o tema de transparência fiscal? Neste sentido o alinhamento dos interesses pode vir a partir de três estratégias de acordo com o contexto local: benefícios políticos onde a participação social já faça parte da agenda política, mas o governante não tenha condições de

viabilizar ferramentas digitais; benefícios eleitorais onde haja predisposição para a agenda de transparência e inovação para ampliar o capital social do governante; benefícios econômicos onde haja resistência para implementar uma agenda de transparência, porém a necessidade pragmática de atrair investidores e capital externo tende a viabilizar ações de gestão de melhoria da governança fiscal e equilíbrio das contas públicas.

Políticas e Práticas Governamentais	Propostas de alinhamento de interesses
Baixo incentivo político à transparência	<p>Articulação com atores econômicos como Bancos Internacionais de Desenvolvimento para criar ofertas de empréstimo com juros diferenciados em contrapartida de ações governamentais de melhoria da governança fiscal e transparência pública.</p> <p>Convencimento das instâncias burocráticas sobre parcerias com empreendedores sociais aumentando a capacidade técnica de gestão de informação.</p> <p>Articulação com alto escalão político e conselhos comunitários e demais entidades da sociedade civil organizada visando melhoria da imagem do governo através das ações de transparência e participação social.</p>
Gestão das Informações	<p>Articulação com poder Legislativo de forma a normatizar e padronizar as informações de renúncia de receita.</p> <p>Apoio da ferramenta de dados abertos para auxiliar a gestão interna das informações e acompanhamento/avaliação das políticas de renúncia fiscal pelos gestores.</p> <p>Apoio da ferramenta de dados abertos para disponibilização de informações nos sítios governamentais inclusive com a possibilidade de feedback/denúncias do cidadão caso as contrapartidas de renúncia não estiverem sendo realizadas.</p>

Tabela 3 – Políticas e Práticas Governamentais (elaborado pelos autores)

No eixo de Sociedade Civil, propomos que se analise os canais e as redes de colaboração e participação social existentes (comitês, conselhos, reuniões de orçamento participativo, etc.), e de que forma estas podem ser aproveitadas para estabelecer parcerias com atores-chave e formadores de opinião para qualificar o debate sobre o uso das informações através de uma ferramenta de dados abertos.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Complexidade técnica do tema: mesmo em uma situação de plena transparência por parte dos entes governamentais, os dados fiscais e em especial de renúncia de receita são acessíveis apenas pelos iniciados e de difícil assimilação para o cidadão comum.
- Baixo engajamento: a pesquisa não identificou em nenhum dos Estados pesquisados o interesse social pela temática de renúncia fiscal, a exceção do Rio de Janeiro por conta de um relatório recém-publicado do Tribunal de Contas do Estado dando conta do volume de recursos aplicados nesta política sem justificativa aparente³.

E porque haveria interesse dos atores da sociedade civil em relação a essa ferramenta? É importante lembrar que, como participante ativo no acompanhamento das políticas fiscais, o cidadão teria a oportunidade de atuar como um ator fundamental no processo de controle e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos com reflexo direto na melhoria da

³<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/rj-deixou-de-arrecadar-r-138-bi-em-icms-entre-2008-e-2013-diz-tce.html>



qualidade de vida de sua comunidade. Haveria, ainda, a possibilidade de engajamento político e social da população mais jovem que é naturalmente atraída por soluções digitais baseadas em redes de colaboração.

Sociedade Civil	Propostas de alinhamento de interesses
Complexidade técnica do tema	Utilização dos canais de participação existentes (orçamento participativo, audiências públicas, conselhos comunitários) como oportunidade de opinar, debater e conhecer a temática através de jogos ou exposições com dados da ferramenta de dados abertos. Efetuar treinamentos e capacitações para formadores de opinião, em especial jornalistas, para aumentar a transparência das informações de renúncia fiscal através de matérias voltadas à comunidade local.
Baixo engajamento	Apoio da ferramenta de dados abertos para ampliar o acesso às informações, utilizando o portal como meio de interação com outros cidadãos da mesma comunidade. Promoção de alianças com ONGs, sindicatos e associações comunitárias, buscando alianças com outras entidades que possam apoiar a divulgação dos dados e fomentar o engajamento social.

Tabela 4 - Sociedade Civil (elaborado pelos autores)

No eixo de Inovadores, o foco é a construção da ferramenta de dados abertos em si através do apoio de empresas privadas e colaboração com setores como academia e empreendedores sociais na área de tecnologia da informação e em outras áreas do conhecimento, gerando ideias que possam ser desenvolvidas, replicáveis e sustentáveis. Nos últimos anos tem sido ampliada a participação dos chamados *hackers* para atuar de forma colaborativa com os gestores governamentais, trazendo processos de inovação para dentro da burocracia, apoio tecnológico para melhoria da gestão de informação e conhecimento, e criação de ideias e produtos de forma ágil para apoiar a solução de um problema público.

O termo *hacker* originalmente foi associado a indivíduos que cometiam delitos na área de computação como invadir sistemas para roubar dados de cartão de crédito. No entanto, a terminologia atual associa este comportamento ilícito com o chamado *cracker*, deixando para o termo *hacker* uma ética alinhada aos princípios de compartilhamento, abertura, descentralização, livre acesso e melhoria da sociedade.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Ausência de estudos acadêmicos: a literatura sobre transparência de renúncia fiscal ainda é escassa no Brasil, o que dificulta o debate e a geração de inovação através do setor acadêmico.
- Cultura de inovação: ainda são pontuais as experiências de inovação em área tão sensível como orçamento público e prestação de contas. O paradigma da inovação leva ao conceito de experimento e eventualmente ao erro-aprendizado, algo que muitas vezes não é tolerável em um contexto rigidamente burocrático.

E porque haveria interesse dos chamados “inovadores” em relação à essa proposta? Eventos chamados “*hackathons*” são organizados para geração de ideias usando dados governamentais abertos voltados à criação de aplicativos, protótipos, ou simplesmente para aumentar o conhecimento sobre um tema através da ação rápida de uma comunidade. Deste evento surgem meta- produtos que podem ser aproveitados reforçando a atuação dos agentes públicos em parceria com a iniciativa privada e empreendedores sociais.



Inovadores	Propostas de alinhamento de interesses
Ausência de estudos acadêmicos	Apresentação de artigos e estudos sobre este tema em Congressos e eventos voltados ao setor público. Articulação com entidades como ENAP, Ministério Público e Tribunais de Contas para organização de um banco de dados de artigos e estudos sobre este tema com acesso aberto.
Cultura de inovação	Fomento à cultura de inovação no setor público através da realização dos <i>hackathons</i> . Articulação com entidades privadas, organizações sociais e startups orientadas ao interesse público para fomentar a cultura de inovação.

Tabela 5– Inovadores (elaborado pelos autores)

6 Conclusão

Esse artigo se propôs a analisar um tema ainda pouco estudado na literatura: a transparência das ações de renúncia fiscal. Também procurou avaliar de que forma a tecnologia de dados abertos poderia contribuir na redução da assimetria de informação e uma maior fiscalização dos recursos públicos através do alinhamento dos interesses dos atores sociais envolvidos.

Uma primeira conclusão deste trabalho foi a de constatar a opacidade de informações de renúncia fiscal nos Estados brasileiros selecionados, potencialmente extensível aos demais entes da federação. Dentre as justificativas mais comuns de negativa de acesso à informação, encontramos uma restrição legal do código tributário que não permitiria, em tese, a publicização dos dados e a ausência de sistematização interna das informações.

Seria possível afirmar, inclusive, que o aspecto legal/político reforçaria o técnico e vice-versa: o agente público sabendo que o marco legal de transparência é dúbio em relação à publicização obrigatória das informações de renúncia fiscal não procuraria sistematizá-las ou organizá-las realizando um cálculo político em favor de sua opacidade. Por outro lado, o baixo investimento em gestão da informação pelos agentes públicos, em especial em uma taxonomia padronizada de dados de renúncia de receita, favorece a baixa qualidade de organização dos dados e o risco de, ao publicizá-las, ferir algum dispositivo do código tributário ou mesmo ficar exposto à críticas da sociedade no caso de dados inconsistentes ou errados.

Não bastasse esses fatores, também constatou-se na pesquisa um baixo interesse por atores da sociedade civil pelo tema da transparência de renúncia fiscal, em especial organizações sociais e a mídia. Também não encontramos referências na literatura brasileira. Em geral, o quesito transparência fiscal é considerado “cumprido” quando se disponibiliza um portal com dados de receita e despesa mas que na prática poucos conseguem interpretar. E claro, sem dados de renúncia pormenorizados.

Dessa forma, produzir um aplicativo de dados abertos de renúncia fiscal não é, a princípio, apenas um problema de ordem tecnológica. É necessário compreender os interesses estratégicos dos atores envolvidos e criar mecanismos políticos que mitiguem as resistências e favoreçam a colaboração entre estes atores. Da mesma forma, não basta criar canais de participação inovadores sem que haja um cuidado em facilitar e simplificar o acesso à informação por meio de uma linguagem acessível aos não iniciados.

Utilizando um framework de análise de atores para governo aberto, os autores apresentaram sugestões de alinhamento de interesses para um eventual plano de ação. A sensibilidade da temática de renúncia fiscal em um contexto de pouca transparência leva à necessidade de realizar ações estruturantes, como a sensibilização de governantes e capacitação

do corpo técnico-burocrático, ao mesmo tempo que se procura alianças com entidades da sociedade civil para gerar incentivos políticos, econômicos e até eleitorais em favor da pauta de abertura dos dados.

Esta pesquisa foi limitada aos poucos recursos disponíveis no momento de sua elaboração, razão pela qual não foi possível realizar entrevistas com um maior número de atores envolvidos. Também não foi possível desenvolver um plano de ação detalhado com as recomendações sugeridas.

Recomenda-se que futuras pesquisas avancem sobre este tema enriquecendo a literatura e o debate sobre transparência de renúncia fiscal, assim como a análise estratégica de atores em implementações de soluções de dados abertos.

Referências

- AFONSO, J. R. R.; FIGUEIRÓ, R.; CARVALHO, C.; KLINTOWITZ, D. **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para discussão IDB-DP-327, 2014.
- Broek, Van Den T.A.; Rijken, M.; Van Oort, S. **Towards open development data: A review of open development data from a NGO perspective**. Holanda, p.16, 2012.
- CRAVEIRO, G; SANTANA, M.; ALBUQUERQUE, J. P. **Assessing Open Government Budgetary Data in Brazil**. ICDS 2013, The Seventh International Conference on Digital Society, 2013.
- CRAVEIRO, G.; ALBANO, C. **Open data intermediaries: coproduction in budget transparency**. Transforming Government: People, Process and Policy, v. 11, 1, p.119-131, 2017.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. S. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública v. 46, 1, pp. 153-76, 2012.
- CUILLIER, D., PINKLETON, B.E. **Suspicion and Secrecy: Political Attitudes and Their Relationship to Support for Freedom of Information**. Communication Law and Policy v. 16, p. 227–254, 2011.
- DAPP. Diretoria de Análise de Políticas Públicas FGV. <http://dapp.fgv.br/mosaico/>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- DEBUS, I., NASCIMENTO, R. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2ª ed., ESAF, Brasília, 2002.
- DELOITTE. **Open data: Driving growth, ingenuity and innovation**. Londres, 2012.
- Francoli, M. **Why Some Governments Are ‘less’ Open: Sketching out Models of Information Management**. JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government v. 3, 2, p. 152–65, 2011.
- G1. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/rj-deixou-de-arrecadar-r-138-bi-em-icms-entre-2008-e-2013-diz-tce.html>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed., Atlas, São Paulo, 2002.
- GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais**. v.35, 3, Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 1995.
- GRAY, J. **Open Budget Data: Mapping the Landscape**. SSRN, 2015. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=2654878>.
- Grimmelikhuijsen, S.; Porumbescu, G.; Hong, B.; Im, T. **The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment**. Public Administration Review 73 (4), p. 575–86, 2013.
- Harrison, M.; Pardo, A.; Cook, M. **Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda**. Future Internet 4, p. 900-928, 2012.
- HEALD, D. **Why is transparency about public expenditure so elusive?** International Review of Administrative Sciences v. 78, 1, p. 30–49, 2012.
- KHAGRAM, S.; FUNG, A.; RENZIO, P. **Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability**. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2013.



- LATOURE, B. **Reassembling the social: An introduction to Actor Network Theory**. Oxford University Press, 2005.
- MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 36ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015.
- Madnick, S.E.; Wang, R.Y.; Lee, Y.W.; Zhu, H. **Overview and Framework for Data and Information Quality Research**. J Data and Information Quality v.1, 1, Artigo 2, 2009.
- Maier-Rabler, U.; Huber, S. **“Open”: the changing relation between citizens, public administration, and political authority**. JeDEM Open Gov. v3, p. 182–191, 2012.
- MARTINS, I. G. **Curso de direito tributário**. 14ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency**. Information Polity v. 18, p. 233–242, 2013.
- MICHENER, G.; RITTER, O. **Comparing Resistance to Open Data Performance Measurement: Public Education in Brazil and the UK**. Public Admin, v. 95, p. 4–21, 2017.
- Moynihan, Donald P.; Hawes, Daniel P. **Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use**. Public Administration Review v. 72, p. 95–105, 2012.
- OCDE. **Digital broadband content: Public sector information and content**. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2006.
- OKBr. Open Knowledge Brasil. <https://gastosabertos.org>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- OLIVEIRA, R. **Curso de direito financeiro**. 6ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014.
- Peixoto, T. **The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s “The New Ambiguity of Open Government”** (SSRN Scholarly Paper No. ID 2264369). Social Science Research Network, Rochester, NY, 2013.
- PHILIPS, L.; STEWART, M. **Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability**. Comparative Research in Law & Political Economy, Research Paper no. 38, 2008.
- PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública – orçamento público Lei de Responsabilidade Fiscal – teoria e prática**. 6ª ed., Franco e Fortes Ltda., Brasília, 2001.
- SÁNCHEZ, M. D. A. **Experiencias internacionales en transparencia fiscal**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 146, Santiago CEPAL, 2014.
- VAZ, J.; RIBEIRO, M.; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos PPG-AU/FAUFBA v. 9, p. 45-62, 2010.
- Veenstra, A.F. van; Broek, van den T.A. **Opening Moves – Drivers, Enablers and Barriers of Open Data in a Semi-public Organization**, in: Wimmer, M.A., Janssen, M., Scholl, H.J. (Eds.), Electronic Government, Lecture Notes in Computer Science. Springer Berlin Heidelberg, p. 50–61, 2013.
- YANG, T.M.; MAXWELL, T.A. **Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors**. Government Information Quarterly v. 28, 2, p. 164–175, 2011.
- Yu, H.; Robinson, D.G. **The New Ambiguity of “Open Government”**. Social Science Research Network, Rochester, NY, 2012.
- Zuiderwijk, A.; Janssen, M.; Choenni, S.; Meijer, R.; Alibaks, R.S. **Socio-technical impediments of open data**. Electron. J. E-Gov. v. 10, p. 156–172, 2012.

