

GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A NOTA FISCAL ELETRÔNICA – NF-e.

ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: CASE STUDY ON THE ELECTRONIC FISCAL NOTE - NF-e.

Sidinei Aparecido Pereira

Doutor em Engenharia de Produção na Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC

Professor da Faculdade Porto das Monções

E-mail: sidineyap@hotmail.com

RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar as percepções dos contribuintes acerca dos benefícios apontados pelo projeto conceitual da Nota Fiscal Eletrônica-NF-e, enquanto instrumento de melhoria das atividades das Unidades Fazendárias no Brasil especialmente nas relações fisco/contribuintes. O projeto é um dos componentes do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) que é parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC 2007-2010). O método utilizado para a abordagem e visão dos fatos foi a pesquisa exploratória, fundamentada em uma revisão bibliográfica, utilizando-se como técnica de coleta de dados um questionário em forma de assertivas e comentários dos partícipes, objetivando conhecer a opinião das organizações que participaram do projeto piloto. Para garantir a confiabilidade e validade dos dados da pesquisa, optou-se pelo uso de um instrumento de medida que se adequasse aos tipos de dados objeto de avaliação. Neste caso, a escala tipo Likert se mostrou mais adequada. Os resultados alcançados indicam que o procedimento da NF-e revelou aceitação plena pelo conjunto dos contribuintes do ambiente da pesquisa, além de apresentar reais benefícios para o processo de gestão das organizações, estando esses benefícios alinhados com o projeto conceitual da NF-e.

PALAVRAS-CHAVES: *Governança Eletrônica. Administração Pública. Nota Fiscal Eletrônica.*

Abstract

The objective of this study is to identify the perceptions of taxpayers about the benefits pointed out by the conceptual design of the Nota Fiscal Eletrônica-NF-e, as an instrument to improve the activities of the Finance Units in Brazil, especially in the fiscal / taxpayer relations. The project is one of the components of the Public Digital Bookkeeping System (SPED) which is an integral part of the Federal Government's Growth Acceleration Program (PAC 2007-2010). The method used to approach and view the facts was the exploratory research, based on a bibliographical review, using as a data collection technique a questionnaire in the form of assertions and comments from the participants, aiming to know the opinion of the organizations that participated in the pilot project. To guarantee the reliability and validity of the research data, we opted for the use of a measuring instrument that would fit the types of data being evaluated. In this case, the Likert-type scale was more adequate. The results indicate that the NF-e procedure showed full acceptance by all the contributors of the research environment, as

well as presenting real benefits to the management process of the organizations, and these benefits are in line with the conceptual design of the NF-e.

KEYWORDS: Electronic Governance. Public administration. Electronic invoice.

INTRODUÇÃO

O uso das novas tecnologias de informação no âmbito das administrações públicas com o intuito de melhorar a prestação de serviços para a sociedade, constitui o que se convencionou chamar de e-governo. Embora este termo propicie uma associação mais estreita com a Internet, o seu conceito, num sentido mais amplo, compreende uma série de atividades que vão além da simples presença de unidades governamentais na grande rede.

Segundo Chahin et al (2004, p. 3) “A telemática – a união das tecnologias de informação e de comunicação eletrônicas digitais e convergentes – oferece meios poderosos e cada vez mais baratos de aperfeiçoar nossa democracia, pagar nossa dívida social e estimular nossa economia.” Os autores comentam ainda que o Brasil já desponta como líder em e-governo entre os países em desenvolvimento, no entanto, esse movimento se desenvolve em escala mundial e várias são as experiências já comprovadamente exequíveis, que com adaptações poderiam ser utilizadas no Brasil com sucesso.

Sendo fiel a essa nova tendência de convergência digital, o governo brasileiro lançou em 22 de janeiro de 2007, o projeto Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), como parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC 2007-2010). O SPED nasceu com o objetivo de prover a integração dos sistemas de fiscalização e arrecadação, racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes e tornar mais rápida a identificação de ilícitos tributários. O SPED é composto por três grandes subprojetos: a Escrituração Contábil Digital, Escrituração Fiscal Digital e a NF-e – Ambiente Nacional, este último subprojeto, a Nota Fiscal Eletrônica, é o objeto de estudo deste trabalho de pesquisa.

Objetivos

A pesquisa tem por objetivo geral verificar as percepções dos contribuintes acerca dos benefícios apontados pelo projeto da Nota Fiscal Eletrônica implantada pelo Governo do Estado de Rondônia.

Além disso, buscará alcançar ainda os seguintes objetivos específicos: a). conhecer os conceitos a respeito do assunto através da exploração do referencial teórico; b). examinar o processo de implantação da Nota Fiscal Eletrônica no Estado de Rondônia.

Justificativas

Segundo Fernandes (2004, p.102) “O tema governo eletrônico ingressou nas agendas governamentais com grande visibilidade e ensejou a discussão sobre seu sentido e as implicações para as experiências da reforma administrativa.” O autor argumenta ainda que, de maneira geral, as concepções, os modelos, as tecnologias e os instrumentos associados ao e-gov. tem o potencial necessário para aplicar as principais diretrizes norteadoras da reforma da administração pública e que no Brasil, importantes inovações têm sido disseminadas na administração federal – acompanhadas de movimentos similares nos estados e municípios – em sintonia com as tendências internacionais abrigadas sob a denominação “nova gestão pública”. Neste contexto, depreende-se que a eficiência administrativa tem sido o farol que orienta o governo brasileiro nas suas práticas e procedimentos necessários ao cumprimento da finalidade principal da administração pública, a de suprir as necessidades coletivas da população.

Dentro deste cenário a Administração Tributária, tem sido tema muito debatido no Brasil que, por sua vez possui um alto grau de descentralização fiscal, necessitando, pois, de um controle mais efetivo e eficiente sobre os diversos aspectos tributários em uso no país. Atualmente, as Administrações Tributárias despendem grandes somas de recursos para captar, tratar, armazenar e disponibilizar informações sobre a emissão de notas fiscais pelos contribuintes. Os volumes de transações efetuadas e os montantes de recursos movimentados crescem num ritmo intenso e, na mesma proporção, aumentam os custos inerentes à necessidade do Estado de detectar e prevenir a evasão tributária.

Diminuir custos, ampliar a arrecadação e modernizar a gestão pública, são alguns dos objetivos da Nota Fiscal Eletrônica, que, por sua vez, é a mais nova ferramenta de controle fiscal proposto pelo poder executivo.

O presente artigo se justifica pela necessidade de acompanhamento e avaliação das constantes evoluções tecnológicas. Neste caso, a principal contribuição do estudo está na divulgação do conhecimento sobre a mais recente tecnologia que envolve os serviços profissionais de consultoria, controladoria, assessoramento e advocacia tributária: a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e. Para tanto, o presente estudo tentará responder a seguinte pergunta: As

empresas participantes do projeto Nota fiscal Eletrônica do Estado de Rondônia identificam os benefícios alegados pelos idealizadores do projeto conceitual, como aspectos reais de melhoria da gestão de suas organizações?

Delimitação

O presente trabalho tem sua delimitação definida nos seguintes aspectos: a) a pesquisa é um recorte no tempo e no espaço, refletindo opiniões no momento de implantação da NF-e; b) é um recorte dos contribuintes, pois só reflete a opinião dos participantes do projeto piloto (ambiente de testes), não representando, portanto, a opinião do conjunto dos contribuintes obrigados a utilizar a NF-e, por força de lei.

Métodos

A escolha de um formato apropriado para a pesquisa deve levar em consideração a natureza das variáveis a serem aferidas, a habilidade dos respondentes para fazer julgamentos e os tipos de análises a serem desenvolvidas. Nesse sentido, o trajeto metodológico teve início com um minucioso levantamento bibliográfico sobre o tema – livros, revistas, informes impressos, e em diferentes sítios nacionais relacionados com o tema.

Esta pesquisa tem um delineamento do tipo levantamento exploratório que diz respeito ao diagnóstico que se pretende identificar sobre a opinião dos contribuintes que participaram do projeto piloto, a respeito dos benefícios decorrentes da utilização da NF-e. no âmbito do Estado de Rondônia.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi definido como campo de investigação os benefícios apontados pelo Projeto Conceitual da Nota Fiscal Eletrônica para os contribuintes emissores da NF-e.

Sujeitos da pesquisa

A Administração Fazendária de Rondônia selecionou vinte e nove (29) empresas para participarem, em ambiente de homologação, do projeto Nota Fiscal Eletrônica. Dentre as organizações escolhidas, quatro (4) não participaram do projeto piloto, portanto, vinte e cinco (25) empresas receberam o formulário de coleta de dados, via aplicativo de correio eletrônico. Destas, catorze (14) responderam ao questionário.

Instrumento de coleta de dados

Para a realização da pesquisa foi utilizado um questionário com dez (10) questões em forma de assertivas, contendo ainda, espaço para comentários. Para garantir a confiabilidade e validade dos dados coletados na pesquisa, optou-se pelo uso de um instrumento de medida que se adequasse aos tipos de dados que seriam objeto de avaliação. Sendo assim, a escala tipo Likert se mostrou mais adequada.

Para Selltiz (2005) a escala Likert é um método bem aceito nas pesquisas de relações sociais. Essa escala consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações, ou juízos, ante os quais se pede aos sujeitos da pesquisa que externem suas opiniões, escolhendo um dos cinco pontos da escala. A cada ponto, associa-se um valor numérico (que, em ordem decrescente varia de 10 a 1). Assim, obtém-se uma pontuação para cada item, e o somatório desses pontos indicará a atitude favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto, ou representação simbólica que está sendo avaliada.

Tratamento dos dados

Na análise dos dados objetivou-se organizar e resumir os dados de forma a obter respostas ao problema proposto para a investigação. No tratamento dos dados empregou-se a estatística descritiva com o uso da moda para verificação da frequência com que os respondentes expressavam o nível de concordância com as assertivas. Após o preenchimento das planilhas de consolidação dos dados, com base nas respostas coletadas, foram obtidos os resultados que possibilitaram identificar o nível de percepção das empresas participantes do projeto piloto, acerca dos benefícios apontados pelo projeto conceitual da Nota Fiscal eletrônica. Por outro lado, para manter a integridade da pesquisa, os pesquisadores se comprometeram a utilizar os dados da pesquisa somente para os fins propostos, preservando a identidade dos entrevistados, bem como a natureza da opinião de cada um deles.

BASE TEÓRICA

Governabilidade e Governança

O conceito de governabilidade vem sendo amplamente utilizado por organismos internacionais tais como: Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O termo *governance* (governança) segundo Coppedge (1995) trata

das relações entre os atores sociais, que por sua vez, são distintos em seus recursos de poder. Essas relações são reguladas por normas e procedimentos denominados pelo autor como fórmulas, que devem ser aceitas e reconhecidas por todos, ou seja, institucionalizadas.

Prats e Lasangna (2001) entendem a governabilidade como um conceito mais abrangente que o defendido por Coppedge, alegando que governabilidade não é estabilidade política e sim a capacidade de uma determinada sociedade enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam em determinado momento. Assim, a governabilidade é entendida como uma capacidade influenciada pela cultura, valores, atitudes e modelos mentais que norteiam as relações de uma sociedade específica. Os autores afirmam ainda que o modo como às sociedades enfrentam os desafios e as oportunidades (governabilidade) depende de suas qualidades institucionais existentes (formal e informal) ou a chamada governança (*governance*), que está manifestada no conjunto de normas, crenças, convicções e procedimentos que regulam a vida coletiva de uma sociedade ou comunidade.

Dessa forma, depreende-se que a governança é o primeiro determinante da governabilidade, que se soma às capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais, às capacidades do governo e da qualidade das lideranças que atuam na sociedade, no Estado, no mercado, nas igrejas, nos movimentos sociais, nas universidades, nos sindicatos, ou seja, em qualquer tipo de organização. Esse conceito que é construído de forma coletiva e participativa entre os diversos atores sociais, para ser efetivo, deve estar em sintonia com a finalidade de aproveitar as oportunidades surgidas no curso de um governo.

Instituições como o Banco Mundial, lembram que a boa governança implica que todos os segmentos da sociedade estejam representados e possam participar da gestão. Isso exige um governo aberto, transparente, com canais de participação; exige parcerias consistentes com outras instituições públicas e inclusive com o setor privado; e uma permanente e virtuosa integração do governo com o cidadão. Sempre respeitando o modo de conduta ética, para servir de exemplo, motivar a própria administração e encorajar os membros da sociedade civil a participar no processo de desenvolvimento social.

Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)

Segundo Castells (1999) TIC são conjuntos convergentes de tecnologias em microeletrônica, computação (*software e hardware*), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica. Inclui também, a engenharia genética.

Por seu turno Sen (2000) considera que as Comunicações Mediadas por Computadores (CMC) são um novo tipo de espaço social com um grande potencial libertador. A tecnologia do CMC possibilita aos cidadãos poderes intelectual, social, comercial e político. Para aproveitar esse poder latente, o autor alerta que é necessária uma população informada sobre o poder e capaz de utilizá-lo de uma forma deliberada e inteligente. Adverte que a mesma ferramenta que poderia revitalizar a esfera pública se for inadequadamente controlada, pode converter-se em instrumento de tirania.

Já Negroponte (2006) aponta o desenvolvimento das TIC, como sendo um salto de qualidade de vida e modificação social. Para ele essas novas ferramentas desenvolvidas para integrar e convergir todas as tecnologias existentes aproxima as camadas sociais que foram antes separadas pela evolução social nos tempos modernos.

Assim, para autores já citados, como também Osborne e Gabler (1995), há uma grande possibilidade de os governos e as instituições políticas utilizem as Tecnologias da Informação de Comunicação – TIC, como a internet, para aumentar a eficácia de seus serviços, desenvolvendo ou reforçando as democracias representativas e participativas.

Aplicação das TIC na Administração Pública Brasileira

Desde a década de 1990, as organizações governamentais brasileiras vem implementando sites na internet, na perspectiva de implantar um sistema eletrônico de comunicação. O ponto de partida para a elaboração de uma política sistemática de e-governo foi um processo amplo e visionário iniciado em maio de 1999, que culminou com a publicação de um documento fundamental intitulado “Livro Verde”, em setembro de 2000. A premissa motivadora da Proposta de Política de Governo Eletrônico inserida nesse documento era o estabelecimento de um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, a redução de custos, a melhoria na gestão e na qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos. O documento também considerou fundamental a inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia de informação pelo cidadão brasileiro, de forma a possibilitar a universalização e a democratização do acesso aos serviços, com quiosques públicos ou comunitários, além da interiorização dos serviços do governo.

Algumas iniciativas relevantes foram resgatadas, em especial na área de prestação de serviços aos cidadãos, de forma que o delineamento de um governo eletrônico pudesse se iniciar a partir de um patamar já avançado. Dessa forma, o governo federal já disponibilizava um amplo

conjunto de serviços e informações por meio eletrônico e dispunha de um portal único denominado, inicialmente, de Rede Governo (www.redegoverno.com.br), e, posteriormente de portal e-governo (www.e.gov.br). Diversos serviços já estavam disponíveis, com destaque para:

- a) Entrega de declaração de imposto de renda;
- b) Emissão de certidão de pagamento de impostos;
- c) Divulgação de editais de compras governamentais;
- d) Cadastramento de fornecedores;
- e) Acompanhamento de processos judiciais;
- f) Acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos;
- g) Prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social;
- h) Envio de mensagens pelos correios, por meio de quiosques públicos;
- i) Informações sobre programas de governo federal.

e-Governo no Brasil

No Brasil, a melhor estratégia para a disseminação do uso da Internet na função pública e a definição de qual é o papel do Estado neste campo vêm sendo objeto de crescente interesse e debate. O Governo Federal é amplamente comprometido com a aplicação e uso das novas tecnologias da informação e tem como grande desafio a ampliação do acesso a Internet para população de baixa renda.

De acordo com Afonso e Fernandes (2001), o e-governo envolve basicamente três tipos de transações: **G2G**, quando se trata de uma relação intra ou intergovernos; **G2B**, caracterizado por transações entre governos e fornecedores; e **G2C**, envolvendo relações entre governos e cidadãos. Estas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio de telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais.

Existiram no Brasil três grandes conjuntos de iniciativas que definiram as linhas mestras da implantação do e-governo no país: o Programa Sociedade da Informação; o Brasil Transparente; e o Br@sil.gov. Esses programas compartilham alguns objetivos comuns e são complementares entre si. A meta dos três é permitir que “(...) qualquer cidadão brasileiro tenha acesso às novas tecnologias de informação, estando preparado para participar das novas dimensões da vida democrática que tais tecnologias estão instaurando no país e no mundo.” (AFONSO; FERNANDES, 2001, p. 26).

Governança Eletrônica

A Governança Eletrônica no âmbito dos governos contempla, segundo Chahin et al (2004), entre outras atividades, todo o suporte digital para a elaboração de políticas públicas, para a tomada de decisões, para as *public choices* e para *workgroup*, além dos vários gestores públicos de diferentes escalões. Também se incluí na governança a gestão dos recursos públicos, financeiros, humanos, informacionais e de conhecimento, patrimoniais e outros. Os autores salientam ainda que a governança, foi fundamental para os Estados e Municípios, melhorar a gestão financeira e os sistemas de arrecadação. Ao longo do tempo, as Fazendas Estaduais e algumas dos grandes municípios brasileiros, notadamente as capitais, construíram um perfil de uso de tecnologia inovador, perseguindo práticas modernas de gestão.

O Centro de Informática Aplicada da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas realiza, há 17 anos, uma pesquisa sobre a informática brasileira, descrevendo o uso desses recursos nas grandes e médias empresas no Brasil. Na pesquisa anual de 2007 o valor investimentos das médias e grandes empresas nacionais em tecnologias de informação é da ordem de 5,5% do total de seus gastos. Esse percentual é praticamente idêntico aos investimentos realizados nessa área pelas Fazendas Estaduais e de alguns dos grandes municípios brasileiros, que é da ordem de 5% da despesa líquida anual, segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN (2002).

Para Chahin et al (2004) essa relativa modernidade da aplicação de tecnologia na administração fazendária, deve-se a alguns fatores, entre os quais o início dos financiamentos por agências de desenvolvimento, iniciados nos anos de 1990, para a modernização fazendária (como o PNAFE e o PNAFM). Os autores ressaltam que a utilização da tecnologia na administração financeira e no relacionamento com o contribuinte, gerou uma cultura e conhecimento sobre sua necessidade em níveis cada vez mais sofisticados e estratégicos.

Prestação Eletrônica de Serviços ao Cidadão

Chahin et al (2004) apontam uma dimensão mais democrática na relação governo/cidadão ao se falar de melhor prestação de serviço, à medida que o Estado melhora a prestação de serviços e o estende a todos os cidadãos, por meio de atos transparentes. Pode-se, além disso, utilizar os recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC) como plataforma para o exercício da prática democrática. Os autores ainda lembram ainda que durante

algum tempo, confundiu-se o termo “governo eletrônico” com a ampliação de serviços utilizando os meios eletrônicos de informação e comunicação (TIC). O mais comum é a internet, mas podem ser igualmente úteis os telefones celulares e fixos, *paggers* e a TV digital. Por fim os autores enfatizam que é na prestação de serviços ao cidadão que reside a maioria dos esforços, estudos e atenção política dedicados ao tema nos últimos anos.

O Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)

O Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) é um projeto que foi instituído em 2007 pelo Ministério da Fazenda e faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC 2007 - 2010), constituindo-se em mais um avanço nas relações entre o fisco e os contribuintes.

O projeto consiste na modernização da sistemática atual de cumprimento das obrigações acessórias dos contribuintes, utilizando-se da certificação digital dos documentos, garantindo assim a validade jurídica dos mesmos. O projeto é composto de três grandes subprojetos: Escrituração Contábil Digital, Escrituração Fiscal Digital e NF-e – Ambiente Nacional.

O SPED é uma iniciativa das administrações tributárias das três esferas de governo em parceria com outras instituições, com a finalidade de estabelecer um novo tipo de relacionamento entre governo e sociedade, baseado na transparência mútua, com reflexos positivos para toda a nação brasileira.

Dentre os objetivos apontados no projeto, pode-se destacar, entre outros:

- a) Promover a integração dos fiscos, mediante a padronização e compartilhamento das informações contábeis e fiscais, respeitadas às restrições legais.
- b) Racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes, com estabelecimento de transmissão única de distintas obrigações acessórias de diferentes órgãos fiscalizadores.
- c) Tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários, com a melhoria do controle dos processos, a rapidez no acesso as informações e a fiscalização mais efetiva das operações com o cruzamento de dados e auditoria eletrônica.

O site do Ministério da Fazenda também deixa claro que antes de ser um simples instrumento de aumento de arrecadação, o SPED pretende proporcionar melhor ambiente de negócio para o país e a redução do “custo Brasil”, tendo ainda a missão de modernizar os processos de interação entre a administração pública e as empresas em geral.

Nota Fiscal Eletrônica – Ambiente Nacional

A Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) tem como objetivo implantar um modelo nacional de documento fiscal eletrônico para substituir gradativamente o modelo atual que é feito com a emissão de papel. Busca-se a simplificação dos processos relacionados às obrigações acessórias, possibilitando o acompanhamento em tempo real das operações comerciais pelo fisco.

Contexto e Legislação

A Constituição Federal de 1967 estabeleceu o Código Tributário Nacional, que define desde então (com suas respectivas alterações) o sistema tributário brasileiro e regulamenta as normas gerais de direito tributário e compartilha o poder de tributar entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios.

Segundo a pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - IBPT, intitulada “A supressão de direitos dos contribuintes: 17 anos da Constituição Federal de 1988”, o sistema tributário brasileiro é o mais complexo do mundo. Temos hoje 62 tributos, entre impostos, taxas e contribuições. Ainda segundo o mesmo estudo, no Brasil existem mais de 3,6 milhões de normas editadas nos últimos 19 anos, isso dificulta o acompanhamento de tais medidas legais por parte das indústrias e das pessoas. Cada um dos tributos brasileiros possui legislação específica, e nos casos de tributos estaduais ou municipais, cada uma dessas unidades políticas possui sua legislação própria. Essa complexidade dificulta o trabalho dos contribuintes e também dos órgãos da administração fazendária.

Outro aspecto que deve ser considerado na avaliação do cenário tributário no Brasil é a sonegação fiscal. Gaspari (2003) faz algumas considerações sobre a sonegação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Brasil. Segundo o autor, o varejo brasileiro de alimentos e produtos de limpeza movimentada, anualmente cerca de R\$ 150 bilhões, dos quais a metade não é tributada. Dessa forma, um varejista que sonega 50% do ICMS devido, “ganha” entre 5% e 7% do seu faturamento.

Ainda segundo o autor, alguns lojistas costumam emitir notas fiscais (especialmente nas vendas de produtos de consumo durável) cujo valor é composto de duas parcelas; uma é o valor cobrado pelo bem e outra se refere a uma suposta prestação de serviços técnicos. A primeira

parcela tem valor menor que o preço do custo (o que não é legal) e faz com que não seja pago o ICMS no valor realmente devido.

Além dos casos citados, sabe-se de outras práticas de subfaturamento, tais como a “nota calçada” ou “espelhada” (onde se utiliza uma cartolina que impede a cópia em carbono dos valores da primeira via para as vias utilizadas pelo fisco), “meia nota” (faturar apenas a metade das mercadorias vendidas/transportadas) e a utilização de uma mesma nota fiscal para transportar várias partidas de mercadoria. Vários desses exemplos podem ser encontrados nas publicações especializadas, principalmente nos estudos da Fundação ANFIP.

Outro exemplo comentado por Gaspari (2003) é o chamado golpe FOB-fábrica. Essa prática é possível pela sistemática adotada de cobrança de ICMS (parte no local de fabricação, parte no destino final da mercadoria). Consiste em adquirir mercadorias supostamente destinadas a outro estado, comprometendo-se a recebê-las na mesma unidade federativa do fabricante. Recebem-se as mercadorias no local combinado, sem jamais levá-las ao destino informado, pagando-se um ICMS menor no local de fabricação. Essa prática decorre da diferença de alíquotas do ICMS nas operações internas e interestaduais. Nesse contexto, a implantação da NF-e constitui grande avanço para facilitar as atividades de fiscalização sobre operações e prestações tributárias dos respectivos impostos incidentes.

Características da Nota Fiscal Eletrônica

De acordo com o projeto conceitual, a NF-e deverá atender às seguintes características:

- a) Documento digital, que atende aos padrões definidos na MP 2.200/01, no formato XML (*Extended Markup Language*);
- b) Garantia de autoria, integridade e irrefutabilidade, certificada através de assinatura digital do emitente, definido pela infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP Brasil);
- c) O arquivo da NF-e deverá seguir o *layout* de campos definidos em legislação específica;
- d) A NF-e deverá conter um “código numérico”, obtido por meio de algoritmo fornecido pela administração tributária, que comporá a “chave de acesso” de identificação da NF-e, juntamente com o CNPJ do emitente e número da NF-e;
- e) A NF-e, para poder ser válida, deverá ser enviada eletronicamente e autorizada pelo fisco, da circunscrição do contribuinte emissor, antes de seu envio ao destinatário e antes da saída da mercadoria do estabelecimento;

- f) A transmissão da NF-e será efetivada, via internet, por meio de protocolo de segurança ou criptografia;
- g) A NF-e transmitida para Sefaz não pode mais ser alterada, permitindo-se apenas, dentro de certas condições, seu cancelamento;
- h) As NF-e deverão ser emitidas em ordem consecutiva, crescente, e sem intervalos a partir do 1º número seqüencial, sendo vedada a duplicidade ou reaproveitamento dos números inutilizados ou cancelados;
- i) A critério das administrações tributárias, a NF-e poderá ter o seu recebimento confirmado pelo destinatário.

Benefícios da Nota Fiscal Eletrônica

Ainda de acordo com o Projeto Conceitual a Nota Fiscal Eletrônica se justifica pela necessidade de redução da burocracia e pela exigência de modernização das administrações tributárias, e aponta como principais benefícios dessa nova tecnologia:

- 1) Benefícios para o contribuinte vendedor (emissor da NF-e)
 - a) Redução de custos de impressão;
 - b) Redução de custos de aquisição de papel;
 - c) Redução de custos de envio do documento fiscal
 - d) Redução de custos de armazenagem de documentos fiscais;
 - e) Simplificação de obrigações acessórias, como dispensa de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF);
 - f) Incentivo a uso de relacionamentos eletrônicos com clientes (B2B).
- 2) Benefícios para o contribuinte comprador (receptor da NF-e)
 - a) Eliminação de digitação de notas fiscais na recepção de mercadorias;
 - b) Planejamento de logística de entrega pela recepção antecipada da informação da NF-e;
 - c) Redução de erros de escrituração devido a erros de digitação de notas fiscais;
 - d) Incentivo a uso de relacionamentos eletrônicos com fornecedores (B2B).
- 3) Benefícios para a sociedade
 - a) Redução do consumo de papel, com impacto em termos ecológicos;
 - b) Incentivo ao comércio eletrônico e ao uso de novas tecnologias;
 - c) Padronização dos relacionamentos eletrônicos entre empresas;

- d) Surgimento de oportunidades de negócios e empregos na prestação de serviços ligados à NF-e.
- 4) Benefícios para administrações tributárias
- a) Aumento da confiabilidade da nota fiscal;
 - b) Melhoria no processo de controle fiscal, possibilitando um melhor intercâmbio e compartilhamento de informações ente os fiscos;
 - c) Redução de custos no processo de controle das notas fiscais capturadas pela fiscalização de mercadorias em trânsito;
 - d) Diminuição da sonegação e aumento da arrecadação;
 - e) Suporte aos projetos de escrituração eletrônica contábil e fiscal da Secretaria da Receita Federal e demais Secretarias de Fazenda Estaduais.

ESTUDO DE CASO

Implantação da Nota Fiscal Eletrônica em Rondônia

O Estado de Rondônia atento às novas perspectivas de gerenciamento governamental e alinhado a utilização de Tecnologia de Informação de Comunicação (TIC), implantou a partir do dia 21 de janeiro de 2008 a NF-e em ambiente de teste, com posterior homologação. Foram escolhidas 29 (vinte e nove) empresas do ramo de combustíveis e cigarros para participarem do referido projeto. Dentre estas, apenas 25 (vinte e cinco) empresas participaram efetivamente do referido processo.

Resultados da Pesquisa

Para promover a investigação da temática da pesquisa utilizou-se como técnica de coleta de dados um questionário objetivando conhecer a opinião dos contribuintes sobre o projeto piloto da NF-e, no âmbito do Estado de Rondônia. O questionário é composto de dez (10) questões em forma de assertivas, contendo ainda, espaço para comentários. Para garantir a confiabilidade e validade dos dados coletados na pesquisa, optou-se pelo uso de um instrumento de medida que se adequasse aos tipos de dados que seriam objeto de avaliação. Sendo assim, a escala tipo Likert se mostrou mais adequada.

Essa escala consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações, ou juízos, ante os quais se pede aos sujeitos da pesquisa que externem suas opiniões, escolhendo um dos cinco pontos da escala. A cada ponto, associa-se um valor numérico (que, em ordem decrescente varia de 10 a 1). Assim, obtém-se uma pontuação para cada item, e o somatório desses pontos indicará a atitude favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto, ou representação simbólica que está sendo avaliada.

Assertiva 01: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica traz relevante redução nos custos de impressão e aquisição de papel.

Comentário: embora a grande maioria dos entrevistados concorde com a assertiva, surgiram opiniões discordantes, que alegaram gastos expressivos com material de consumo (papel moeda) e impressoras a laser, que oneram o processo da NF-e.

Assertiva 02: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica traz relevante redução nos custos do envio do documento fiscal.

Comentário: a pesquisa revelou que os contribuintes ainda não estão convencidos da redução desses custos, pois o projeto está em fase de implantação e sua parte operacional não está completamente desenvolvida.

Assertiva 03: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica traz relevante redução nos custos de armazenagem de documento fiscal.

Comentário: essa assertiva revelou concordância de 100% dos entrevistados, com ressalvas de alguns respondentes que enfatizaram que a diminuição desses custos só serão expressivos no futuro.

Assertiva 04: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica traz relevante simplificação de obrigações acessórias, como, por exemplo, a dispensa de autorização para impressão de documentos fiscais (AIDF).

Comentário: verificou-se concordância geral sobre essa assertiva, entretanto, alguns respondentes manifestaram entendimento de que haveria apenas substituição de documentos obrigatórios. Esse entendimento indica a falta de maior familiaridade com o projeto.

Assertiva 05: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica incentiva o uso de relacionamentos eletrônicos com os clientes.

Comentário: nessa assertiva constatou-se que as grandes distâncias e o perfil da maioria das empresas do estado – com prevalência para as de pequeno porte-, são fatores que restringem sobremaneira o relacionamento eletrônico entre empresas e clientes.

Assertiva 06: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica contribui para redução do consumo de papel, e conseqüentemente com o impacto em termos ecológicos.

Comentário: verificou-se que os respondentes foram unânimes em indicar os benefícios ambientais do projeto.

Assertiva 07: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica incentiva o comércio eletrônico e ao uso de novas tecnologias.

Comentário: nessa assertiva mais de 50% dos respondentes não identificaram qualquer relação entre o projeto da NF-e com incentivos para o comércio eletrônico, no entanto houveram muitas manifestações favoráveis à possibilidade do uso de novas tecnologias.

Assertiva 08: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica contribui para o surgimento de oportunidades de negócios e empregos na prestação de serviços ligados à tecnologia da NF-e.

Comentário: essa assertiva revelou certo paradoxo. Alguns respondentes apontaram expectativas de melhoria da qualificação dos profissionais ligados à área, indicando, entretanto, que isto provocaria aumento dos custos desses profissionais. Já outros participantes da pesquisa acreditam que o processo de automação causará desemprego na medida em que o projeto for se ampliando.

Assertiva 09: O Estado de Rondônia oferece, através da sua Unidade Fazendária o suporte necessário para o desenvolvimento do sistema de NF-e.

Comentário: nessa assertiva constatou-se plena concordância sobre os aspectos positivos na implementação do projeto. Apesar disso, ocorreram comentários sobre falhas de comunicação sobre aspectos importantes do projeto que não foram devidamente esclarecidos.

Assertiva 10: A implantação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica diminui a quantidade de procedimentos administrativos, trazendo contribuições significativas na agilidade dos processos internos.

Comentário: a pesquisa revelou ampla concordância sobre essa assertiva, onde ficou caracterizado que a agilidade é um dos aspectos relevantes do projeto, sendo considerado fator importante para a melhoria dos processos internos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na avaliação dos resultados da pesquisa, pode-se inferir que, embora o projeto ainda esteja em fase inicial de implantação, existe concordância da ordem de mais de 88% dos entrevistados em relação aos principais benefícios listados no projeto conceitual da NF-e. Percebeu-se também que o projeto tem como uma de suas premissas básicas a interligação de sistemas de informações, o que propicia redução da sonegação, vez que documenta e revela, automaticamente os dados de todas as operações de compra e venda. Traz ainda como resultado direto, ganhos com reduções de custos operacionais e de transações, e, sendo parte de um processo evolutivo de gestão pública, somado ao projeto de escrituração fiscal e contábil digital, trará enormes benefícios para toda sociedade.

Constatou-se na pesquisa que os contribuintes aprovaram a implantação da Nota Fiscal Eletrônica e indicaram conhecer os principais benefícios do projeto para a gestão de suas organizações, conforme previsto no projeto conceitual da NF-e. Finalmente, verificou-se ainda que, apesar das dificuldades financeiras e operacionais, existe preocupação pela busca por novas tecnologias que possibilite melhoria e maior eficiência e transparência no processo de gestão, como exige a sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R; FERNANDES, Andréa G. e-Governo no Brasil: experiências e perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1502.pdf>>. Acessado em 15/01/2008.

CASTELLS , Manuel. *Sociedade em Rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, et al. *E-gov.br: A próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COPEEDGE, Michael. *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*. Madrid: Síntesis, 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. *Desburocratização eletrônica dos estados brasileiros*. 2002. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/notas/media/Desburocrat_estados.PDF>. Acessado em 15/03/08.

FERNANDES, Andréa Campos Gomes. Algumas questões para o futuro. In: *e-gov.br* a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FERRER, Florência; SANTOS, Paula (organizadores). *E-government: O governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FGV-EAESP. *Pesquisa anual CIA*. 18º edição, 2007. Disponível em <www.fgvsp.br/cia/pesquisa>. Acessado em 28/02/2008.

FUNDAÇÃO ANFIP. *Sonegação, fraudes e evasão Fiscal*. Vol. III. 1997. Disponível em <<http://www.fundacaoanfip.org.br/pdf/volume3.pdf>>. Acessado em 20/01/2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual Revisto de Transparência Fiscal*. 2001. Disponível em <<http://imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acessado em 28/02/2008.

GASPARI, Elio. Diniz. *Quebrou a lei siciliana*. Jornal O Povo. Fortaleza (Brasil): Caderno Política, 2003.

GIL, Antônio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO – IBPTA. *A supressão de direitos dos contribuintes: 17 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba. 2005. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img_publicacao/2020/106.pdf>. Acessado em 28/03/2008.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Sociedade da Informação no Brasil - Livro Verde*, Brasília.2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>> Acessado em 05/03/2008.

_____. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>>. Acessado em 15/02/2008.

NEGROPONTE, Nicholas. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Goiânia: Editora MH Comunicação, 1995.

PRATS, Joan y; LASAGNA, Marcelo. *Governabilidad y democracia*. Disponível em <<http://www.uoc.edu/campusvirtual>>. Acessado em 30/01/2008.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – SRF. *Projeto Conceitual da Nota Fiscal Eletrônica*. Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais – ENCAT. São Paulo. 2005. Disponível em: <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/docs/Projeto_Conceitual_Sistema_NFe_Versao_22_07_06.doc>. Acessado em 22/02/2008.

SELLTIZ, WRIGHTSMAN e COOK. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: Editora E.P.U, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.