UFBA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA

FRANCISCO JORGE DA CRUZ CUNHA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA – PROMOSEFAZ, UMA ANÁLISE NO MODELO BALANCED SCORECARD - BSC

SALVADOR
2009

FRANCISCO JORGE DA CRUZ CUNHA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA – PROMOSEFAZ, UMA ANÁLISE NO MODELO BALANCED SCORECARD - BSC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

SALVADOR
2009

FRANCISCO JORGE DA CRUZ CUNHA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA – PROMOSEFAZ, UMA ANÁLISE NO MODELO BALANCED SCORECARD - BSC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: _____
Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Faculdade de Economia UFBA

_____
Prof.
Faculdade de Economia UFBA

_____
Prof.
Faculdade de Economia UFBA

RESUMO

Esse trabalho visa analisar o desempenho do Programa de Modernização e Reestruturação da SEFAZ.BA – PROMOSEFAZ, implantado em 1996, de iniciativa local, como programa de E-Governo. Apresenta o impacto das Tecnologias da Informação e da Comunicação nos principais procedimentos da informação da auditoria fiscal, como aquisição, arquivamento e processamento da informação. O foco no processamento da informação fiscal é justificado pela necessidade da organização minimizar a sonegação e recuperar créditos tributários, aumentando a eficiência fiscal. A análise é baseada no modelo *Balanced Scorecard* (BSC) utilizando suas quatro perspectivas (Financeira, de Clientes, de Processos Internos e de Aprendizado e Crescimento). A utilização do modelo permitiu o diagnóstico de desempenho do programa, evidenciando sua eficiência.

Palavras-chave: Tecnologia da Informação e da Comunicação. Governo Eletrônico. Programa de Modernização e Reestruturação da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. *Balanced Scorecard.*Eficiência fiscal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Os seis estágios de Nolan (1979) para o crescimento de TIC.....16

Figura 2 - Dimensões da avaliação de desempenho de governo eletrônico.....19

Figura 3 - Estrutura de análise de desempenho do BSC.....21

Gráfico 1 - UCEs – Área Prioritária.....27

Quadro 1 – Perspectivas para avaliação do desempenho no BSC.....34

Gráfico 2 – Evolução do ICMS – 1998 a 2001.....36

Quadro 2 - Estágio de inserção das administrações tributárias no marco de referência – 2001.....39

Quadro 3 - Estágio de inserção das administrações tributárias no marco de referência – 2005.....39

Figura 4 – Portal Corporativo da SEFAZ.BA.....41

Quadro 4 – Estrutura do sistema de fiscalização da SEFAZ.BA.....42

Figura5- Comparativo entre o porte das empresas contribuintes e a arrecadação.....44

Gráfico 3 - Imposto reclamado pela fiscalização dos grandes contribuintes.....45

Gráfico 4 – Recuperação de créditos tributários entre os grandes contribuintes e os demais.....45

Quadro 5 – Quantitativo de Cursos de Especialização custeados pela SEFAZ – 1998 a 2003.....47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil - 1998 a 2001.....36

Tabela 2 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil 2003 a 2006.....36

Tabela 3 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil - 2008.....37

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**7**
2	**MANIFESTAÇÕES DAS TIC'S NOS NEGÓCIOS E NO GOVERNO**	**8**
2.1	O IMPACTO NOS NEGÓCIOS	8
2.2	O IMPACTO DAS TIC'S NO GOVERNO	11
2.2.1	**O Governo Eletrônico**	**12**
2.2.1.1	Avaliação de custos e benefícios das TIC'S nas organizações e no governo	14
2.2.1.2	Avaliação de desempenho de programas de governo eletrônic**o**	18
3	**A MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS**	**23**
3.1	AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO FISCAL PARA OS ESTADOS BRASILEIROS – PNAFE	26
3.2	O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA SEFAZ.BA (PROMOSEFAZ – 1997 A 2006)	29
4	**AVALIAÇÃO DO PROMOSEFAZ COMO PROGRAMA DE E-GOVERNO NO MODELO BSC**	**32**
4.1	METODOLOGIA	32
4.2	A ANÁLISE NO MODELO BALANCED SCORECARD (BSC)	34
5	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	**49**
	REFERÊNCIAS	**50**

1 INTRODUÇÃO

As Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC'S) aumentaram a capacidade de dispositivos de processamento, transmissão e arquivamento de informação, abrindo uma janela de oportunidades de aumento da eficiência dos processos realizados não só pela iniciativa privada (*e-business*), mas também pela iniciativa governamental (*e-government*). Este trabalho tem dois objetivos: i) apresentar um programa de *e-government* - o Programa de Modernização e Reestruturação da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (PROMOSEFAZ) e ii) avaliá-lo em função do seu desempenho como programa, através do modelo *Balanced Scorecard* (BSC).

A justificativa do trabalho encontra-se na necessidade de se identificar se com o PROMOSEFAZ a Secretaria da Fazenda do estado da Bahia (SEFAZ.BA) alavancou sua capacidade de processamento e análise da informação. Segundo Barbosa (2008) é imprescindível o monitoramento do desempenho de programas de e-government para embasar os gestores públicos no cumprimento de suas funções.

Com este propósito o trabalho consta desta introdução, três partes de desenvolvimento e uma conclusão. Na segunda parte, faz-se uma apresentação sobre Tecnologia da Informação e da Comunicação –TIC`S e suas manifestações na sociedade e nas organizações, trabalhando com o conceito de governo eletrônico e suas formas de avaliação dentro das organizações públicas.

Na terceira parte, faz-se uma apresentação evolutiva da modernização das administrações fiscais brasileiras chegando ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE).

Na quarta parte faz-se uma avaliação do desempenho do Programa de Modernização e Reestruturação da SEFAZ.BA - PROMOSEFAZ como programa de governo eletrônico baseando-se no modelo *Balanced Scorecard* (BSC) e as manifestações do impacto das TIC`S na administração tributária do estado.

E por fim fazem-se as considerações finais sobre a importância das TIC'S no desempenho de programas de governo eletrônico e sobre o alcance do trabalho.

2 MANIFESTAÇÕES DAS TIC'S NOS NEGÓCIOS E NO GOVERNO

2.1 O IMPACTO NOS NEGÓCIOS

A Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) é entendida como todos os recursos de hardware[1] e seus dispositivos periféricos, todo software[2], bancos de dados e assistentes digitais pessoais. (LAUDON; LAUDON, 2007). Em uma definição mais técnica, Balarine (2002) considera que as TIC'S correspondem a objetos (hardwares) e veículos (softwares) destinados a criarem sistemas de informação. Já para Turban, Wetherbe e Mclean (2002) a tecnologia da informação, em uma definição mais restrita, diz respeito ao aspecto tecnológico de um sistema de informação[3], podendo ser vista como um subsistema deste.

Na literatura encontrada sobre TIC'S é comum os autores afirmarem que as TIC'S são suportes tecnológicos que permitem a inter-relação de um conjunto de componentes que possibilita a coleta, recuperação, processamento e armazenamento das informações. Utilizando uma metáfora "as TIC'S estão para a informação assim como a garrafa está para o vinho, ou seja, a tecnologia da informação é a embalagem que permite entregar a informação aos consumidores finais". (SHAPIRO; VARIAN, 1999).

Na década de 90, com a chamada economia em rede ou economia digital, as inovações em TIC'S tomaram um rumo de conectividade instantânea e descentralização da informação, além de rompimento das barreiras geográficas.

De acordo com Varian (2002), no âmbito da prosperidade das TIC'S, os últimos anos da década de 90 podem caracterizar-se como o período de ouro, sendo alimentado por três grandes forças que elevaram a produção de TIC'S:

- As desregulamentações das telecomunicações em 1996

1 Equipamento físico usado para atividades de entrada, processamento e saída de um sistema de informação.
2 Instruções detalhadas e pré-programadas que controlam e coordenam os componentes do hardware de um sistema de informação.
3 É a coleta, processamento, armazenamento e análise e disseminação das informações com um determinado objetivo. O sistema de informação inclui inputs (dados, instruções) e outputs (relatórios, cálculos). Ele processa os inputs e produz outputs, que são enviados para o usuário ou para outros sistemas.

- O problema do bug[4] do ano 2000 em 1998/1999
- O crescimento explosivo da internet em 1998/1999

Essas três forças impulsionaram o mercado internacional de produção das TIC`s com aumento também da produtividade nacional em decorrência das inovações tecnológicas.

Com o aparecimento dessas ferramentas, a produtividade das empresas foi alavancada e a informação passou a ser mais que uma ferramenta de auxílio na tomada de decisões nas organizações. Hoje, a informação constitui-se num fator de produção explícito nas organizações, ou seja, um bem que tem sua produtividade estabelecida.

A informação digital impactou as organizações, sobretudo, no aspecto quantitativo e qualitativo da informação, produzida graças ao processo de automação da informação ou da informática. A informação passou ser codificada em bits e traduzida por linguagem binária com baixíssimos custos de produção e reprodução. Assim, o desperdício da informação é mínimo, diferente da informação tradicional na qual a tentativa e erro da produção da informação gerava custos consideráveis. (COHEN, 2002).

A produção da informação digital reduz, elimina e simplifica algumas rotinas que antes, no processo antigo, tornava a criação da informação árdua e cansativa. Um exemplo disso é a produção da informação datilografada e a manual, sendo que a primeira não permite re-correção e na última há o risco de não entendimento da caligrafia além de desgaste físico. A natureza da informação digital permite que essas rotinas não ocorram ou sejam minimizadas. Hoje, mais do que nunca a informação pode ser vista como um agente dissipador de incertezas cujo objetivo é proporcionar alterações no comportamento das pessoas. (COHEN, 2002).

Shapiro e Varian (1999) e Casais (2002) enfatizam que as novas formas de produção da informação são relativamente caras de ser produzidas no início, devido ao suporte tecnológico, porém com o tempo este custo diminui, ou seja, “os custos de produzir a primeira cópia de um bem da informação pode ser substancial, mas o custo adicional de produzir e

[4] Foi o termo usado para se referir ao problema previsto ocorrer em todos os sistemas informatizados na passagem do ano de 1999 para 2000. É um jargão internacional usado por profissionais e conhecedores de programação, que significa um erro de lógica na concepção de um determinado software.

reproduzir é desprezível". (SHAPIRO; VARIAN, 1999, p.16). Em termos de entendimento da teoria econômica, ela apresenta altos custos fixos, contudo baixos custos marginais, chegando próximos a zero. Dessa forma, ocorre a quebra do alicerce da teoria clássica dos rendimentos decrescentes, inviabilizando a aplicação de preços com base nos custos de produção. Assim de acordo com Shapiro e Varian (1999) a determinação de preços da informação é realizada de acordo com o valor do consumidor, e não de acordo com seu custo de produção.

A utilização das TIC'S não reduziu apenas os custos de produção, mas também os de armazenamento e de transmissão. Em relação ao custo de armazenamento, diferente da forma tradicional, que precisa ocupar um espaço físico, a exemplo do papel, por se tratar de uma informação digital, seu conteúdo não necessita ser guardado em espaço físico. Por isso não gera volume e nem peso físico, ao contrário das antigas formas que elevavam os custos das empresas.

Com relação à transmissão da informação, no antigo processo a informação se propagava de forma lenta, gerando custos de deslocamento e ineficiência. Como a informação digital não necessita do meio físico para se propagar, o custo de deslocamento é eliminando. Assim para Tapscott (1997), a nova era da inteligência em rede trouxe uma economia digital poupadora de custos e de tempo. Para Lastres e Ferraz (1999), esse fenômeno incorre na chamada "desmaterialização" da informação que é o descolamento entre a informação e o meio físico necessário à sua difusão. Ainda para Lastres e Ferraz (1999) as TIC'S proporcionam, através da produção da informação digital juntamente com as redes, a conectividade em larga escala e a intensidade do tráfico de informações.

Para Evans e Wurster (2000), a informação digital através das TIC'S acabam por quebrar o elo direto entre economia dos objetos e economia informacional, eliminando o trade-off entre riqueza da informação e abrangência. Para Cohen (2002) isso acarreta o fim do, "paradoxo informacional" com o tratamento automático da informação, a organização é capaz de adquirir economia de escala e redução de custo de operação. Assim os autores entendem que a ênfase da informação não é mais comprometida pelo resultado obtido, ou seja, a TIC provoca, através da produção da informação, uma melhora na qualidade, independente da quantidade produzida.

Desta forma, no entendimento de Evans e Wurster (2000) essa riqueza de dados informacionais permite às organizações informação de fácil compatibilidade, redutora de processos mecânicos. Essas características implícitas na informação são fundamentais e os benefícios que são gerados são mais percebíveis nas organizações que têm um grande fluxo de informações, com rotinas de criação, busca e tratamento de informações.

De acordo com a teoria econômica, a inovação em TIC não chega a se diferenciar dos ciclos de inovações que o sistema capitalista produziu, sendo idêntica a outras revoluções de origem tecnológica. Para Shapiro e Varian (1999) as mudanças vistas hoje são decorrentes dos avanços tecnológicos, mas as leis da economia continuam valendo, não necessitando de novas regras. Secca (2002) segue o mesmo diagnóstico, a economia digital não gerou novas leis econômicas não havendo uma nova economia em oposição a uma velha. Casais (2002) relata que o padrão não constitui novidades [...] os ciclos são idênticos. O que aconteceu com a geração de energia há um século agora acontece com o processamento de informações.

Para as organizações públicas que dependem do tratamento da informação para realizar suas atividades primordiais as TIC`S são ferramentas fundamentais para combater a pobreza da atenção.

2.2 O IMPACTO DAS TIC’S NO GOVERNO

O ponto de partida para avaliar o impacto das TIC’S no governo é a constatação de que o volume de informações disponíveis na economia é tão grande e a sua disseminação é tão rápida que a organização não consegue aproveitar a sua potencialidade. Para Shapiro e Varian (1999) essa sensação é denominada de “a sobrecarga de informação”. Podendo ser compreendida justamente pela quebra das barreiras das distâncias que intensifica o poder de ligação entre os lugares. (VARIAN, 2002).

Para Cohen (2002), o aumento do fluxo informacional pode ser importante, ter valor, mas pode não fazer sentido para o indivíduo ou uma organização. No mesmo sentido pode ocorrer o que Simon (1997 apud COHEN, 2002; SHAPIRO; VARIAN, 1999) afirma: a riqueza da

informação cria a pobreza da atenção. Toda esta transformação traz hoje em dia não mais o problema da falta de acesso à informação, mas sim a sua sobrecarga.

A mudança na cultura da organização estatal é vista como o principal objetivo a ser alcançado dentro da organização pública, visto que ela é historicamente caracterizada como uma organização burocrática. A rotina e o ritmo da elaboração do trabalho são alguns dos percalços das organizações públicas, as quais algumas não têm a mesma dinâmica de boa parte das organizações privadas. As novas Tecnologias da Informação e da Comunicação surgem como forma de diminuir esse fosso existente entre as empresas públicas e privadas, através do aumento da eficiência da produção e processamento da informação.

Para Leony (2006) “a informação não é somente um bem econômico ou um serviço, é também um valor estratégico social e cultural, ao qual acarreta uma dimensão agregada e de complexidade”. Assim, a informação impulsiona o conhecimento que passa a ser o elemento transformador para o desenvolvimento da cultura informacional do ambiente corporativo.

A modernização e a informatização dos sistemas são cruciais para o bom desempenho de uma organização, mas elas por si só não trazem a mudança na cultura da organização. É necessário que as organizações públicas implementem uma visão estratégica do uso e processamento da informação no ambiente organizacional, para melhor promover o bem comum ou seja, um processo de reengenharia organizacional para que se possa agasalhar o governo eletrônico.

2.2.1 O Governo Eletrônico

É notoriamente sabido da grande complexidade do tema a ser abordado e suas variadas facetas, no entanto será tentado esclarecer, trazendo breves contribuições a respeito do assunto. Inicialmente faz-se necessário determinar que o termo Governo Eletrônico é originado do termo inglês *Eletronic Government* e possui como expressões simplificadas os termos E-Governo e E-Gov, que serão utilizadas no presente trabalho como sinônimos.

O conceito de governo eletrônico passa pela eficácia das ações de governo, mas inclui, principalmente, melhor atendimento ao cidadão, maior transparência nos gastos públicos, menor burocracia, efetivo combate à corrupção e à sonegação e aumento dos processos internos da organização. O Governo Eletrônico não se prende unicamente a oferta de serviços governamentais por meio de recursos eletrônicos, mas também a redesenho fundamental das interações entre cidadão e governo e a reorganização dos processos de negócios da administração pública. (LENK; TRAUNMÜLLER 2000 apud VILLELA, 2003).

Na tentativa de esclarecer o significado de E-Governo, Jardim (2000 apud VILLELA, 2003) afirma que:

> Em linhas gerais, o Governo Eletrônico expressa uma estratégia pela qual o aparelho de Estado faz uso das novas tecnologias para oferecer à sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático. (JARDIM, 2000 apud VILLELA, 2003, p. 24).

Ainda segundo Jardim (2000 apud VILLELA, 2003), a noção de Governo Eletrônico é emergente, "derivada mais da experiência de alguns governos de países centrais que da pesquisa acadêmica, carecendo ainda de verticalização teórica".

A formulação da teoria de Governo Eletrônico na literatura nacional é encontrada, na maioria das vezes, como uma extensão de teoria de *E-business*, analisada sobre o aspecto da transformação organizacional. Porém, para Traunmuller e Lenk (2001 apud JOIA, 2002) esse tipo de extensão pode incorrer em alguns problemas como a falta de percepção da peculiaridade do setor público na sua forma de administrar.

Para Traunmüller e Lenk (2001 apud JOIA, 2002), o Governo Eletrônico pode ser analisado também sob quatro perspectivas: dos processos, da cooperação, da gestão do conhecimento e do cidadão. A primeira defende que a reorganização dos processos, a partir do uso de todos os recursos, humanos e tecnológicos, é fundamental; a segunda complementa a perspectiva do processo, especialmente através da tele-cooperação e dos esforços colaborativos, a exemplo de reuniões, negociações e deliberações; a terceira destaca o gerenciamento da informação e do conhecimento como principal ativo na maior parte das situações relativas ao setor público

e a quarta e última enfatiza a interface com a qual o cidadão se relacionará com a administração pública, visando oferecer serviços de utilidade pública ao contribuinte.

2.2.1.1 Avaliação de custos e benefícios das TIC'S nas organizações e no governo

As organizações públicas enfrentam o constante problema de tentar alocar da melhor forma seus recursos para poder manter ou melhorar seus desempenhos organizacionais. A avaliação dos custos e benefícios após a introdução das TIC'S é, portanto, um aspecto importante do processo de sua utilização dentro de uma organização assim como a análise de conduta e desempenho.

Para Turban, Wetherbe e Mclean (2002) as TIC'S têm uma grande participação na formulação da teoria sobre custos-benefícios e desempenho de programas aplicados a e-negócios e a e-governo. Os autores sintetizam e contribuem com algumas aplicações que serão demonstradas.

Para Nolan (1979 apud TURBAN; WETHERBE; MCLEAN, 2002) a avaliação do custo-benefício da implantação de um sistema de TIC'S passa por seis estágios cada um deles com graus distintos em cada fase. Para o autor esses estágios compreendem a iniciação, a expansão (contágio), o controle, a integração, a administração de dados e a maturidade. Dentro de cada estágio o autor considera que há quatro processos em graus diferentes de atividades que são a carteira de aplicativos, o papel dos usuários e sua conscientização, os recursos de TI e o planejamento gerencial e de técnicas de controle. Os estágios são os seguintes:

1. Iniciação: Com a implementação dos computadores pela primeira vez na organização, os processos de rotina são automatizados a fim de obter redução de custos. O enfoque é sobre sistemas operacionais, com falta de interesse da gerência e centralização do Sistema de Informação.

2. Expansão (contágio): Ocorre um rápido crescimento centralizado na medida em que os usuários exigem mais aplicativos baseados em grandes expectativas de benefícios. Há

uma tentativa de satisfazer todas as exigências dos usuários; o controle, quando existe é mínimo. Os gastos com TIC'S crescem rapidamente.

3. Controle: Surge quando a organização tem a preocupação em administrar os seus custos de implementação de um sistema de TIC'S. Analisa-se os custos-benefícios da implementação. Nessa fase são traçados planos, são colocados em prática as metodologias e padrões estipulados. Muitas vezes se produz uma demanda reprimida de aplicativos e insatisfação por parte dos usuários. Introduz-se o planejamento e o controle.

4. Integração: Aqui ocorre um alto gasto com integração dos sistemas existentes, devido a custos com telecomunicações e bancos de dados. Determinam-se as responsabilidades dos usuários pelo uso dos sistemas e o departamento de sistema de informação passa a oferecer não só soluções para os problemas, mas também atendimento aos usuários. Nesta fase, passa-se do uso do computador e da abordagem de processamento de dados para a informação e processo de conhecimento (transição entre duas curvas).

5. Administração de dados: Agora são as necessidades de informação que impulsionam a carteira de aplicativos, não mais o processamento. A informação é compartilhada dentro da organização. O recurso banco de dados é explorado ao máximo à medida que os usuários passam a compreender o valor da informação e estão dispostos a compartilhá-la.

6. Maturidade: O planejamento e o desenvolvimento da TIC na organização estão intimamente relacionados com o desenvolvimento do negócio. Os sistemas para toda a organização já foram instalados. O departamento de sistemas de informação e os usuários compartilham a responsabilidade quanto à alocação de recursos de informática. A TIC tornou-se efetivamente um parceiro estratégico.

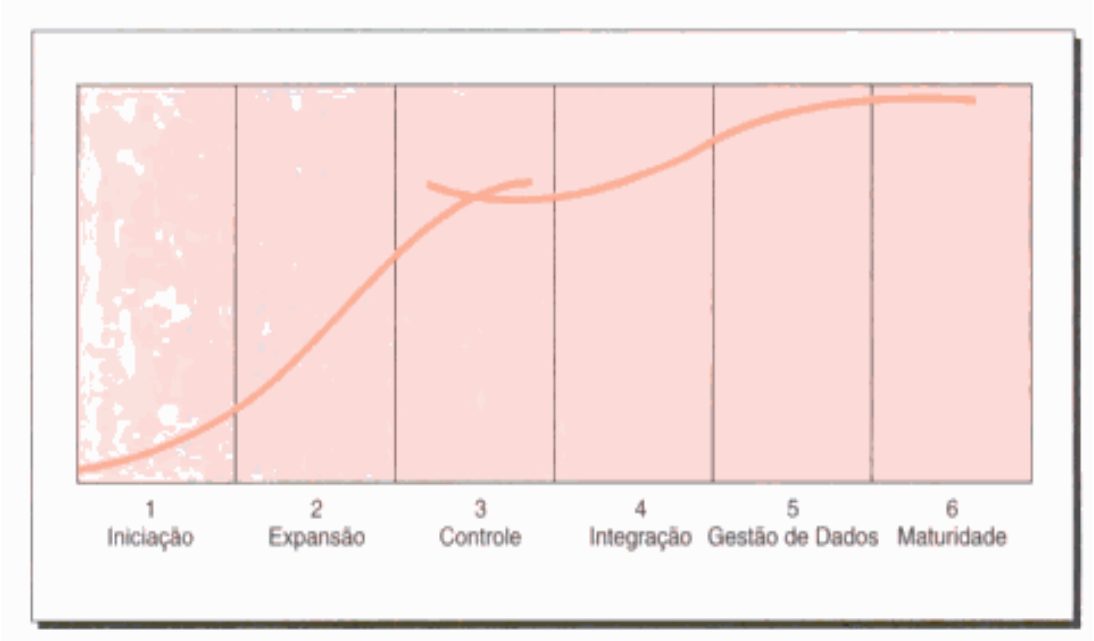

Figura 1 - Os seis estágios de Nolan (1979) para o crescimento de TIC
Fonte: TURBAN; WETHERBE; MCLEAN, 2002, p. 50

A ordenada na figura refere-se ao gasto com TI, observando-se que a taxa de crescimento dos gastos é baixa na fase de administração de dados, média na iniciação e na maturidade e alta nas fases de expansão e integração.

Para Balarine (2002) a análise de custo-benefício, seria uma análise de eficiência[5], uma avaliação de como a organização se reestrutura, iniciada pelas etapas que são inerentes à TIC e são demonstradas abaixo:

a) Custo com TIC: quantificar os custos associados à implantação e manutenção.
b) Novos canais de comunicação: Analisar os efeitos das TIC'S sobre os públicos interno e externo à organização, verificando a necessária logística de suporte.
c) Comunicação instantânea: Medir os efeitos sobre a redução de custos com a publicidade tradicional e no longo prazo, os resultados sobre a conquista dos clientes
d) Segmentação: verificar a capacidade de adaptação dos sistemas e o uso de bancos de dados para a conquista de novos seguimentos de mercado;
e) Comunicação global: identificar o poder de atração mundial da rede.

[5] Reflete no desempenho interno de produtividade da organização e quão bem os recursos são ultilizados. A eficiêcia pode ser medida pela relação entre os resultados alcançados e os recursos ultilizados

Já para Jardim (2000 apud VILELLA, 2003), a forma de avaliação deve ser feita pela eficácia[6], avaliando os resultados alcançados como prestadora de serviços através da:

1) Maior facilidade, por parte da sociedade, de ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re)definição das políticas públicas;
2) Obtenção, também por parte da sociedade, de melhores serviços das organizações governamentais.
3) Disponibilidade de serviços mais integrados, já que as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si.
4) Melhores níveis de informação, por parte da sociedade, que poderá obter informação atualizada.

Após essa breve análise realizar-se-á uma descrição das dificuldades de avaliação de custos-benefícios devido a alguns aspectos particulares, dentre eles pode-se citar a velocidade de transformação, o paradoxo da produtividade e os benefícios intangíveis.

A velocidade das mudanças é fator limitante na tomada de decisões acerca de tecnologia da informação. Tecnologias mais novas oferecem recursos que são bem diferentes do que se está usando no momento, tornando as tecnologias existentes obsoletas e dificultando a análise de custos-benefícios devido à rapidez das mudanças pelas quais as organizações passam. O tempo necessário para obter os benefícios integrais da atual tecnologia e bem maior do que o tempo de um surgimento de uma nova tecnologia que pode trazer mais benefícios para a organização.

O paradoxo de produtividade é outra questão que dificulta a análise dos custos-benefícios na adoção de TIC'S. Apesar de parecer óbvio que investimentos em TIC'S aumentam a produtividade, é muito difícil comprovar tal fato, principalmente no âmbito da economia nacional. Para Robert Solow (2000 apud TURBAN; WETHERBE; MCLEAN, 2002) apesar do uso intensivo de computadores nas organizações, principalmente no setor de serviços, poucas pesquisas na área de estatísticas de produtividade das TIC'S são feitas. Existe,

[6] Reflete a qualidade e adaptabilidade dos produtos e serviços, ou ainda quão bem as expectativas do cliente estão sendo atendidas frente aos seus requisitos. A eficácia pode ser medida por meio dos resultados alcançados pela organização frente ao que foi planejado.

portanto, um contra senso: muitas virtudes são colocadas para as TIC'S, principalmente no setor de serviços, mas poucas são comprovadas.

Para alguns economistas o paradoxo de produtividade pode ser explicado por três motivos. O primeiro diz respeito à falta de dados, que esconde a real produtividade das TIC'S, o segundo motivo vem a ser a anulação dos ganhos com TIC'S pelas perdas em outras áreas e o terceiro é que ganhos de produtividades com TIC'S são anuladas por custos ou perdas com as próprias TIC'S.

A análise dos benefícios intangíveis é abstrata, já que alguns benefícios não podem ser definidos monetariamente. São exemplos de bens intangíveis a qualidade de vida, a rapidez dos procedimentos, a melhoria das condições de trabalho, entre outros. São tipos de benefícios desejáveis, porém difíceis de serem calculados. (TURBAN; WETHERBE; MCLEAN, 2002).

2.2.1.2 Avaliação de desempenho de programas de governo eletrônico

Segundo Kaplan e Norton (1997 apud BARBOSA 2008) a medição de desempenho de governo eletrônico não é assunto novo em estudos organizacionais ou em sistemas de informação. A criação de indicadores eficazes que possibilitem a medição efetiva de desempenho é um desafio que se torna ainda maior quando a avaliação extrapola o desempenho puramente financeiro. As organizações necessitam cada vez mais mensurar e expressar o seu desempenho em termos de avaliações subjetivas e novas perspectivas de desempenho devem ser criadas. (POPOVICH, 1998 apud BARBOSA, 2008).

O impacto dos programas de governo eletrônico na sociedade é apontado como expressivo por muitos autores, porém ainda existe uma lacuna em relação a modelos teóricos que proponham estruturas de análise desses impactos e do desempenho destes programas (HOLMES, 2002 apud BARBOSA, 2008).

Consoante Schedler e colaboradores (2004 apud BARBOSA, 2008) conclui-se que apesar de muitas iniciativas práticas no desenvolvimento de modelos de avaliação, de indicadores de

desempenho e de métricas específicas para governo eletrônico ainda não se identificou uma verticalização teórica. Esta é uma constatação muito importante, pois impossibilita o controle da eficiência dos processos e da efetividade das ações de programas de e – governo por alguns gestores públicos.

Para Barbosa (2008) a avaliação do desempenho de programas de governo eletrônico segue dois direcionamentos: as dimensões internas e as externas. As primeiras dizem respeito à administração pública e relacionam-se com ganhos de eficiência operacional, administrativa e financeira, já as dimensões externas, associadas à sociedade relacionam-se aos impactos sociais e políticos. A figura abaixo ilustra esta avaliação:

Figura 2 - Dimensões da avaliação de desempenho de governo eletrônico
Fonte: BARBOSA, 2008, p. 24

Na singularidade das organizações públicas, o cidadão tem um papel especial na avaliação do desempenho de programas de governo eletrônico, sendo essencial que os modelos de medição de desempenho contemplem indicadores específicos que considerem a percepção destes a respeito de e-gov.

Apesar da clareza da necessidade, ainda são imaturos e pouco consolidados os modelos para a medição do desempenho de programas de governo eletrônico nas organizações públicas. (FOUNTAIN, 2001 apud BARBOSA, 2008). Contudo, são adaptados modelos adotados no setor privado. (NIVEN, 2003 apud BARBOSA, 2008). Como exemplo tem-se o modelo *Balanced Scorecard,* voltado para o e-gov com características já existentes no campo da

gestão de negócios, para uso no setor público. (SCHEDLER et al., 2004 apud BARBOSA, 2008).

É importante definir os conceitos de indicadores e métricas antes de continuar a análise.

> O termo “indicador”, para Ragland (1995), refere-se à métrica que fornece informações úteis sobre um determinado processo. Métrica é uma medida capaz de traduzir a propriedade, atributo, extensão ou grau de qualidade do resultado de determinado processo. (BARBOSA, 2008, p.37).

Norton e Kaplan (1997 apud BARBOSA, 2008) propõem um modelo de medição de avaliação de desempenho denominado *Balanced Scorecard* (BSC) o qual complementa com medidas de vetores que impulsionam o desempenho futuro as medidas financeiras tradicionais já consolidadas. Em resumo pode-se dizer em relação ao BSC que:

> Sua abrangência e clareza na definição de dimensões relevantes permitem monitorar resultados e acompanhar o desenvolvimento das estratégias corporativas. No modelo BSC, desdobra-se a visão estratégica da organização em um conjunto coerente de medidas de desempenho, dividido em quatro perspectivas: a financeira, a dos clientes, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento (NORTON; KAPLAN, 1997). Dessa forma, o BSC é um sistema que ajuda uma organização a estabelecer e traduzir visão e estratégias; comunicar e associar objetivos e medidas; planejar, estabelecer e alinhar iniciativas; melhorar o processo de comunicação e de aprendizado. (BARBOSA, 2008, p. 39).

A figura abaixo ilustra o modelo BSC:

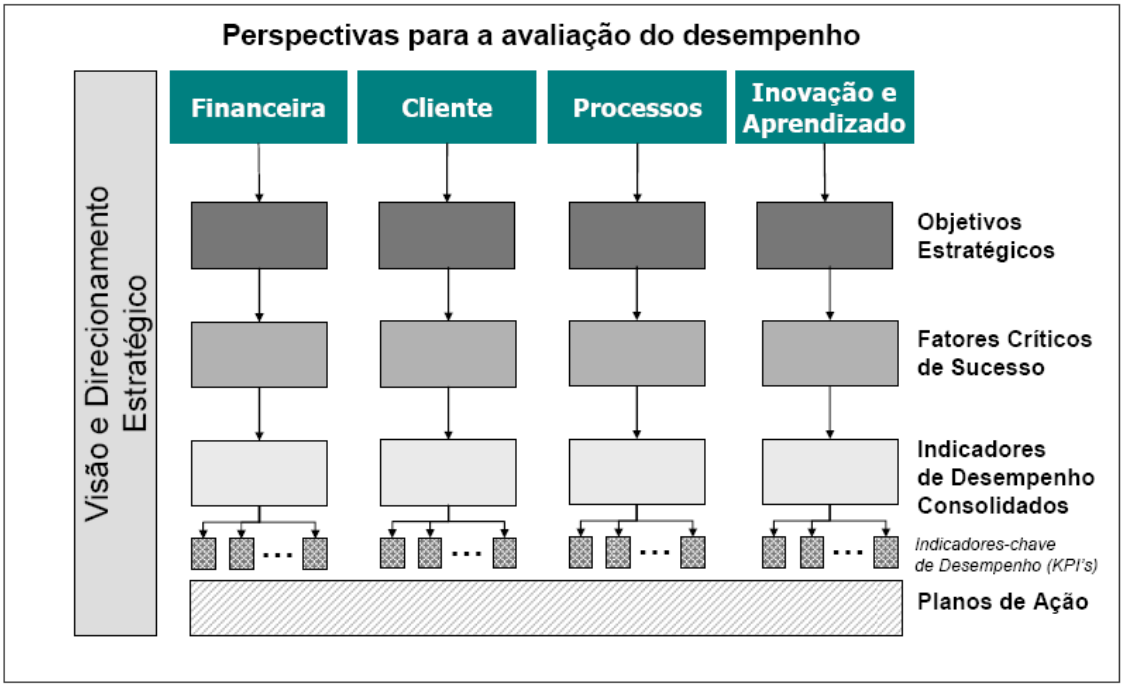

Figura 3 – Estrutura de análise de desempenho do BSC
Fonte: BARBOSA, 2008, p. 40

Kaplan e Norton (1997) interpretam as quatro perspectivas da seguinte forma: a financeira corresponde ao retorno do investimento e ao valor-adicionado econômico; a de clientes diz respeito à satisfação; a de processos relaciona-se com a qualidade, tempo de resposta, custo e introdução de novos produtos; a de aprendizado e crescimento corresponde à satisfação dos empregados e disponibilidade de sistema de informação. Estas perspectivas formam um conjunto coeso e interdependente, com seus objetivos e indicadores se inter-relacionando e formando um fluxo ou diagrama de causa e efeito que se inicia na perspectiva do aprendizado e crescimento e termina na perspectiva financeira. (RAMOS JÚNIOR, 2009).

Como o BSC contempla medidas não apenas financeiras pode, então, auxiliar as organizações públicas frente a mudanças do meio ambiente onde os ativos intangíveis ganharam maior importância como fonte de vantagem competitiva no final do século XX. (KAPLAN; NORTON, 2001 apud RAMOS JÚNIOR, 2009).

Outra tentativa de avaliação de desempenho de governo eletrônico é a proposta por Turban, Wetherbe e MClean (2002). Os autores fazem avaliação de desempenho da organização por meio de *Benchmark* e métricas. Os sistemas em TIC'S em geral não são aplicações isoladas, na maioria dos casos, eles dependem de suportes de tecnologias capacitadoras já instaladas na

organização. Essas tecnologias de infra-estrutura incluem mainframe, sistemas operacionais, redes, sistemas de gestão de bancos de dados, programas utilitários, ferramentas de desenvolvimento, etc. Uma vez que muitos dos benefícios das TIC'S são intangíveis e difíceis de serem calculados, é melhor avaliar investimentos em projetos de aplicativos de sistemas de informações específicos.

A avaliação de *Benchmark* supõe implicitamente que os investimentos em infra-estrutura se justificam quando administrados de forma eficiente. Pode–se fazer uma comparação entre medidas de desempenho, gastos médios no setor, ou com valores gastos pela organização que melhor se desempenha no seguimento, para avaliar o quanto a organização está utilizando sua infra-estrutura.

Para Turban, Wetherbe e Mclean, (2002) existem duas formas diferentes de *Benchmark*, a de números e a de melhores práticas. O *Benchmark* de números fornece medidas numéricas de desempenho, por exemplo:

- Gastos com TIC'S em percentuais de receitas total.
- Percentual de tempo de espera.
- Uso das TIC'S (em percentual de sua capacidade total).
- Percentual dos projetos de TIC'S concluídos dentro do prazo e orçamento.

O *Benchmark* de números pode ajudar a diagnosticar problemas, porém não fornece dados para resolvê-los. Por isso muitas empresas também utilizam *benchmarks* de melhores práticas. Nesse tipo, dar-se maior formação, ao invés de apenas medidas numéricas de desempenho. Neste método a organização, entendendo que a infra-estrutura de TIC'S é importante para o desempenho, faz pesquisas sobre melhores práticas nesta área. A organização procura saber como outras organizações, ou suas unidades mais eficientes, operam e administram suas infra-estruturas de TIC'S. A organização poderia então implantar essas melhores práticas em toda sua infra-estrutura.

3 A MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS

A modernização das organizações públicas na década de 90 no cenário mundial foi devido a uma nova formatação do papel do Estado na economia. As novas tecnologias que surgiram possibilitaram, sobretudo, nos países centrais uma nova forma de comunicação entre o demandante do serviço público (o cidadão) e o Estado. O cidadão passou a ser regulador das transformações ocorridas dentro da organização, obtendo maior qualidade da prestação de serviços públicos. Os órgãos públicos se voltaram para os cidadãos e não mais para o funcionalismo público graças à inclusão das TIC´S nas organizações.

No Brasil apenas em meados da década de 90 com o Programa de Modernização dos Estados Brasileiros do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os estados se viram na posição de reestruturar a máquina pública. Uma tentativa de diminuir a distância existente entre a dinâmica do serviço público e das empresas privadas.

A necessidade de reformular a estrutura administrativa do Estado brasileiro foi resultado de um cenário instável e de crise econômica que vigorou entre 1979 e 1994, vivenciado por estagnação econômica e inflação. Sem instrumentos de políticas macro-econômicas, o governo lança mão de políticas modernizantes do aparelho do Estado para aumentar a eficiência das organizações públicas. Com o Plano Real em 1994 o Brasil passou por uma estabilidade de preços que permitiu na época criar condições para tentar mudar a forma como os órgãos públicos eram administrados. Assim o governo investe em TIC'S, focando no combate às administrações burocráticas das organizações públicas.[7]

"A administração burocrática no Brasil tomou fortes conotações negativas, os principais efeitos são vistos na eficiência alocativa de recursos, impactando na política fiscal aumentando os custos administrativos dos Estados". (PEREIRA, 1996, p.30). Segundo Pereira (1996) isto impactou nas organizações públicas gerando centralização das decisões

[7] O termo Burocracia Estatal apareceu no século XX como uma crítica à rigidez do aparelho do Estado e aos partidos políticos que sufocavam a democracia de base. É popularmente usado para indicar a proliferação de normas e regulamentos que tornam ineficientes as organizações administrativas públicas, bem como corporações e empresas privadas.

políticas, estrutura piramidal do poder, rotinas rígidas, controle passo a passo dos processos administrativos levando então a ineficiência Estatal.

> A reforma administrativa só se tornou tema central no Brasil em 1995, após a eleição e posse de FHC o qual deixou claras as condições para tal. A nova formação de serviços públicos gerou de um lado, a consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, a existência no país de serviços públicos modernos, profissionais e eficientes. (PEREIRA,1996, p.32)

Para Barbosa (2008) o modelo político-institucional baseado na gestão burocrática foi esgotado. A reforma e modernização do Estado tornaram-se tópicos prioritários na agenda política dos governos, materializando-se em questões de eficiência, eficácia, transparência, qualidade do gasto e prestação de contas.

O Estado Brasileiro, baseando-se nos princípios neoliberais, adota três frentes de políticas públicas:

- Privatização das empresas, desobrigando o Estado a atuar como gestor;
- Reestruturação administrativa dos órgãos de responsabilidade do Estado, seja pela diminuição do quadro de funcionários ou modernização do seu aparato tecnológico;
- Reformas do Estado, um processo em longo prazo.

A partir da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, no primeiro mandato do presidente FHC, a teoria de Bresser Pereira da reforma do Estado nos moldes da concepção neoliberal, foi encaixada e admitida como política de reestruturação. Assim, em 1995 foi editado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que expressou o entendimento do Governo sobre o perfil do Estado desejado.

De acordo com Barzelay (2001 apud MACHADO; QUEIROZ, 2002) o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado adota a doutrina do *New Public Administration* (NPM), ou Novo Gerencialismo Público[8], corrente de pensamento hegemônica em esfera planetária, desde os anos 90 do século XX. Para Barbosa (2008) a NPM foi o movimento que pode ser visto como uma união de dois princípios: o da teoria da Escolha pública (*Public Choice Theory*) que consiste na aplicação da análise econômica à política, e a teoria do

[8] Termo de uso mais corrente no Brasil, disseminado pelo ex-ministro Bresser Pereira, que capitaneou a formulação da proposta de reforma do Estado brasileiro.

gerencialismo, que consiste na administração voltada para resultados, desempenho e produtividade, práticas gerenciais orientadas para os anseios do cidadão.

O objetivo do governo foi explicitado na reforma da Gestão Pública de 1995 que era contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Suas principais características eram:

a) Dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais;

b) Dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social;

c) Dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracterizava a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

O Estado brasileiro entendeu que para que uma organização pública possa prestar serviços de qualidade, que é sua finalidade, ela precisa estar em sintonia com seus usuários finais, que são seus demandantes dos serviços. Assim, a organização deve estar voltada para o serviço público de qualidade, ao mesmo tempo este serviço tem que ser eficiente, tendo uma boa relação de custo/beneficio. Para tanto, a modernização da sua infra-estrutura é necessária, mas primeiro são necessários recursos para inovar. Entendendo assim, o governo federal brasileiro inclui políticas de inovações lançando programas de modernização nas três esferas: Municipal – Estadual – União.

As primeiras atuações nas organizações públicas, em prol do desenvolvimento e renovação da infra-estrutura foram nas Secretarias Fazendárias. Percebeu-se que a inovação em tecnologia e principalmente em TIC’S transformar-se-ia num ciclo positivo nas organizações. A inovação da infra-estrutura melhoraria a prestação de serviços, aumentaria a eficiência, reduziria os custos do serviço público, daria autonomia para as receitas e conseqüentemente traria mais

inovações. A lógica de infra-estrutura defasada, baixa interação com os clientes, serviços públicos ruins, dependência financeira e empréstimos, entraria em decadência.

O Estado Brasileiro visando à renovação dos serviços públicos toma decisões de implementação de novas tecnologias de informação e da comunicação no setor público favorecendo as áreas de administração e arrecadação tributária.

As administrações tributárias, de uma forma geral, foram sempre vistas como fontes de ganhos significativos de eficiência para os governos. Assim, foram dois os principais direcionadores dos programas de fomento ao uso de tecnologia na administração pública:

- Adoção de soluções tecnológicas para a melhoria dos processos internos dos órgãos responsáveis pela arrecadação tributária;
- O aumento da eficiência dos canais e serviços de arrecadação.

Assim o governo Brasileiro adere a políticas de Governo Eletrônico. Desde então vem colocando o Estado brasileiro em um novo patamar de prestações de serviços públicos, com a melhora significativa da transparência governamental. Relativos ganhos de produtividade, com aumento da eficiência do Estado.

Nessa perspectiva, pode ser percebido que a implementação de um programa de E-Governo tem dois direcionamentos:

- Melhora na prestação de serviços e transparência das contas públicas (Governo – clientes/contribuinte).
- Aumento na eficácia interna da organização (Governo – Funcionário público).

Estes serão os dois ramos de análise identificados com as transformações ocorridas.

3.1 AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO FISCAL PARA OS ESTADOS BRASILEIROS – PNAFE

Em 1997 o governo federal implantou o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os recursos obtidos pelo BID na ordem de 500 milhões de dólares foram repassados para os Estados através da Caixa Econômica Federal – CEF mediante contratação de sub-empréstimos. O objetivo do programa era promover a modernização da gestão dos recursos públicos dos estados tornando-as mais racional, ágil e transparente. Tinha como missão tornar o federalismo brasileiro em um "federalismo cooperativo" ajudando os estados a trocar experiência na área de gestão tributária, promovendo a descentralização fiscal no país Foi criado o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (SINTEGRA). Assim robusteceu as relações intergovernamentais, viabilizando a criação de um espaço institucional de articulação e cooperação entre os estados.

Na lógica do programa e do BID, era melhor financiar projetos que possibilitassem aos governos arrecadar mais e gastar menos, permitindo aos Estados a auto-gestão do que continuar emprestando dinheiro. (RAINS, 2006).

Os investimentos realizados consistiam em:

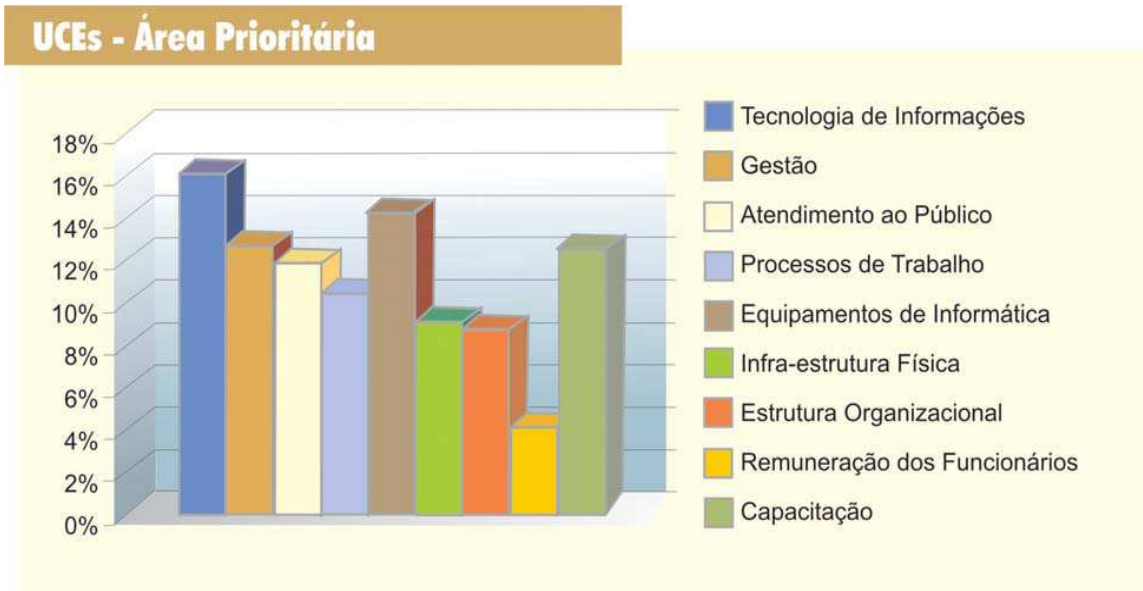

Gráfico 1 – UCEs – Área Prioritária
Fonte: AMORIM, 2006, p. 50

De acordo com Portugal Filho (2006) o PNAFE representou um esforço de modernização das máquinas fazendárias, que permitiu aos estados, de um lado, arrecadar mais e melhor e, de

outro, melhorar a qualidade e o controle dos gastos, com a transparência que a sociedade exige. O PNAFE, de modo profundo e quase silencioso, criou uma espécie de linguagem fazendária comum, que inclui conceitos novos de gestão, incorporação de modernas tecnologias de informação e de comunicação, sistemas de informação integrados, tudo criado dentro das próprias organizações, por meio de soluções ricas e inovadoras, com intensa partilha de experiências entre os estados, foi a execução de um ambicioso projeto de modernização das suas máquinas fiscais.

Ainda segundo Portugal Filho (2006), foi a partir de meados dos anos 80 que a gestão pública brasileira teve os avanços mais expressivos, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda, com o uso intensivo das modernas tecnologias de informação e processamento de dados e, principalmente, de profundo reordenamento do arcabouço institucional, cujo mais recente avanço foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com Amorim (2006) desde o início do programa, a arrecadação dos estados brasileiros apresentou incrementos expressivos, permitindo aos governos estaduais atualizarem pagamento de salários e eliminarem dívidas.

As mudanças advindas das novas tecnologias de informação e comunicação impulsionadas pelo acelerado desenvolvimento da informática e telecomunicação, vêm provocando uma alteração substancial na relação econômica e fiscal em todas as nações. Essas mudanças exigem que as administrações fazendárias dos estados passem a ter um melhor conhecimento do ambiente externo, bem como utilizem instrumentos para uma análise direcionada dos dados gerados nos seus sistemas de informação, de modo a acompanhar o surgimento das novas formas de associação de empresas, dedicadas à prática de ilícitos tributários.

A complexidade que envolve os mecanismos de sonegação fiscal, principalmente nos tempos atuais, exige que o sistema fazendário desenvolva novos instrumentos de combate às fraudes fiscais, de modo a acompanhar a sua dinâmica. Neste contexto, o uso estratégico da informação dos seus bancos de dados, torna-se fundamental para a identificação e a extração de padrões de informações que auxiliem a construção de produtos de inteligência.

O PNAFE foi muito importante para o estabelecimento de diretrizes para a modernização dos estados brasileiros, através de trocas de experiências e da síntese das melhores práticas fiscais. Um dos grandes beneficiados foi o estado da Bahia.

3.2 O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA SEFAZ.BA PROMOSEFAZ (1997 A 2006)

O cenário econômico vivenciado no final da década de 1980 e início da década de 1990 no estado da Bahia era de hiperinflação e total desregulamentação das receitas. A exacerbação da autonomia fiscal do estado veio associar-se a este quadro gerando um déficit fiscal sem precedentes. Era imperativo para o estado adequar-se à lei de responsabilidade fiscal e adotar políticas de reestruturação das organizações públicas.

Até o início da década de 90 o uso das TIC'S na administração e finanças públicas na SEFAZ.BA era extremamente limitado e restrito. A infra-estrutura técnica era bastante defasada e com altíssima centralização da informação. O que existia era um mainframe pertencente à Companhia de Processamento de Dados da Bahia (PRODEB) sem conectividade e sem representação de todo o Estado. Os poucos sistemas de informação existentes eram apenas para processos operacionais básicos tais como cadastro, arrecadação e contabilidade.

Para Souza (2002) havia na SEFAZ.BA um baixo grau de integração entre os serviços prestados ao cidadão, quase não havendo uma identificação cliente-contribuinte. Na organização era notável a lentidão nas respostas às demandas mais comuns. A organização acabava por não exercer suas funções de forma eficaz com várias rotinas ineficientes, com uma memória informacional muito baixa e gasto operacional elevado.

A organização arrecadava mal e geria mal os recursos, pois não havia nenhum controle automatizado das suas recitas fiscais. Era notável a lentidão dos processos de transição e tratamento da informação que gerava altos custos e ineficiência ao mesmo tempo constituindo uma organização administrativamente centralizada que não representava a totalidade do Estado, abria brechas para a sonegação fiscal pela falta da presença do Estado.

Foi criado, então, em 1996 o Programa de Modernização e Reestruturação da Secretaria da Fazenda - o PROMOSEFAZ dando início a uma revolução nos sistemas de informação e na infra-estrutura tecnológica da SEFAZ buscando por um lado o incremento de receitas através da eficiência tributária (arrecadar com melhor custo-benefício) e, ao mesmo tempo, melhorando a qualidade do serviço público prestado (melhor relação cliente – contribuinte).

Para Soares (2004) a implementação do programa foi devido à constatação da vulnerabilidade do estado às ações de sonegação de impostos no período entre 1991 a 1995, verificada pela desproporção da arrecadação do estado e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

O PROMOSEFAZ foi viabilizado financeiramente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e com recursos locais, adequando-se ao PNAFE tinha como planejamento atuar em todas as áreas da Secretaria da Fazenda, fazendo diagnóstico, promovendo reestruturação organizacional, redesenho de processos, investindo em tecnologia e capacitação pessoal. O projeto de transformação organizacional teve como ponto forte o uso intensivo de Tecnologia da Informação e da Comunicação como agente catalisador da modernização da gestão fazendária.

É importante lembrar que a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia é um órgão da administração pública que tem como principal finalidade formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, financeira e contábil do estado. Para realizar este trabalho com maior eficácia, a organização deve estar estruturada de uma forma eficiente, gerenciando racionalmente os recursos disponíveis.

O programa tinha uma característica clássica de um programa de E-Governo que buscava, através da inclusão de TIC’S, possibilitar a descentralização da informação, diminuição da burocracia e maior integração organizacional.

O PROMOSEFAZ, segundo Souza (2002), tinha três frentes de combate com objetivos macros, que eram:

a) Incremento real da arrecadação, atingido através do firme combate à sonegação e, simultaneamente, através de uma campanha de educação tributária;

b) Manutenção do equilíbrio fiscal através do gerenciamento de custos X receitas, tendo como referência os parâmetros que hoje estão amplamente conhecidos na lei de responsabilidade fiscal – LRF;

c) Busca da excelência no atendimento aos usuários de serviços da Secretaria, o público externo formado por contribuintes e cidadãos e o público interno composto por outras entidades do setor público.

Uma das principais iniciativas do Programa foi adotar ferramentas modernas, para revolucionar os sistemas de informatização e a infra-estrutura tecnológica da SEFAZ.BA isto se deu através da aquisição de hardwares e softwares para adequar aos seus objetivos estabelecidos. Houve investimentos na infra-estrutura de redes de comunicação, intranet e Internet e de novos sistemas de informação na área da administração tributária e financeira, houve também investimentos maciços na área de prestação de serviços e qualificação do grupo fisco. A SEFAZ.BA realizou diagnósticos, promoveu ações de reestruturação organizacional, redesenhando os seus processos, investindo em tecnologia e capacitação de pessoal.

Desta forma, pretendia uma maior eficiência da organização tendo como principal foco o investimento em TIC`S nos setores financeiros e tributários. Em 2000 o projeto precisou ser revisado em virtude da alta demanda por novas ações com obtenção de mais recursos junto ao BID. O planejamento estratégico, capacitação, desenvolvimento de sistemas e equipamentos de informática foram alguns dos componentes que absorveram rapidamente os recursos financeiros alocados, fazendo-se necessário uma suplementação para atendimento das necessidades destas áreas. (SANTOS; FERREIRA; OLIVEIRA, 2002).

4. AVALIAÇÃO DO PROMOSEFAZ COMO PROGRAMA DE E-GOVERNO NO MODELO BSC

A avaliação proposta tem como objetivo analisar os resultados alcançados por um programa de E-Governo, através do modelo BSC.

4.1 METODOLOGIA

Já é uma necessidade na gestão pública contemporânea a definição de modelos e ferramentas para a tomada de decisões a partir de indicadores de desempenho associados a objetivos e visão estratégica dos governos. (LEVY; DRAGO, 2005 apud BARBOSA, 2008).

Avaliação de desempenho do PROMOSEFAZ na SEFAZ.BA foi escolhida como campo de análise de programa de E-Governo, pois se entende que a SEFAZ.BA é a principal porta de entrada de recursos monetários públicos para o estado. A reestruturação organizacional causou mudanças na forma pela qual o Grupo Operacional Fisco[9] (Auditor Fiscal - AF e Agente de Tributos – AT) realiza suas tarefas, impactando diretamente no rendimento da organização.

A literatura trabalhada identificou que é imprescindível o monitoramento do desempenho de programas de e-gov para embasar os gestores públicos no cumprimento de suas funções. Barbosa (2008), juntamente com outros autores, demonstra que:

> As informações geradas pelo processo de medição e avaliação de desempenho do e-gov servem de insumos para o processo de elaboração de políticas e de tomada de decisão pelos gestores e executivos públicos (OECD, 2002). Finalmente, Schedler e outros (2004) afirmam que o governo

[9] A Lei 4.455 de 15/05/85 reestruturou o Grupo Ocupacional Fisco, constituindo as classes de Auditor Fiscal e Agente de Tributos Estadual. (...) O anexo da referida lei estabelece como atribuições do Auditor Fiscal: executar atividades envolvendo planejamento, inspeção, controle e execução de trabalhos da Administração Tributária; revisão fisco – contábil, fiscalizar as receitas estaduais e constituir privativamente créditos tributários através de lançamentos ex-offício com lavratura de auto de infração de lançamento, cobrança e fiscalização dos tributos de competência do Estado da Bahia. O Agente de Tributos Estadual com a função de arrecadar receitas estaduais e executar tarefas de subsídios à fiscalização. (SAMPAIO; NOYA; CARVALHO, 2001, p. 13).

> eletrônico, ao possibilitar a participação democrática dos cidadãos e ao fornecer serviços públicos eletrônicos, torna a avaliação contínua do seu desempenho uma necessidade vital para os governos que o implementam. (BARBOSA, 2008, p. 38).

A avaliação do desempenho do PROMOSEFAZ será realizada a partir do modelo BSC, utilizando suas quatro perspectivas (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento) como escopo para programa de governo eletrônico.

Serão utilizados os objetivos, fatores críticos e indicadores do modelo BSC:

Perspectivas para a avaliação do desempenho no BSC	
Financeira • Objetivos estratégicos: Incorporação de receitas tributárias com o firme combate à sonegação e a evasão fiscal. Manutenção do equilíbrio fiscal do estado. • Fatores críticos do sucesso: Implementação de novas tecnologias, programa de gerenciamento de mercado. • Indicadores de desempenho consolidados: Arrecadação de ICMS	Clientes • Objetivos estratégicos: Melhorar a relação com o cliente-contribuinte. • Fatores críticos do sucesso: Entrega de documentos via internet, criação do *site* da SEFAZ. • Indicadores de desempenho consolidados: Quantidade, qualidade e conectividade dos serviços prestados.

Processos Internos	Inovações e aprendizado
• Objetivos estratégicos: Automação dos processos, centralização das bases de dados, • Fatores críticos do sucesso: Portal corporativo, Ferramentas intensivas em processamento da informação. • Indicadores de desempenho consolidados: Recuperação de créditos anteriores e integração da organização	• Objetivos estratégicos: Aumento da qualificação do quadro do grupo fisco. • Fatores críticos do sucesso: Implementação do Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento dos Auditores Fiscais e Agentes de Tributos Estaduais da Secretaria da Fazenda (PROCAD), plano de carreira. • Indicadores de desempenho consolidados: capacitação do grupo e bem estar do grupo.

Quadro 2 – Perspectivas para a avaliação do desempenho no BSC
Fonte: Elaboração do autor

4.2 A ANÁLISE NO MODELO BALANCED SCORECARD (BSC)

O modelo BSC, criado por Norton e Kaplan em 1997, auxilia a identificação dos fatores críticos de sucesso associados a cada um dos objetivos estratégicos. Em cada uma das quatro perspectivas do modelo, busca criar uma cadeia de causa e efeito que permitirá avaliar uma ou mais causas no desempenho da organização.

Para que a análise de desempenho do programa PROMOSEFAZ seja feita pelo modelo BSC é preciso inicialmente atribuir uma particularidade: a mudança da ótica de análise saindo de uma esfera da organização privada para a esfera da organização estatal. Segue-se a análise nas quatro perspectivas.

- Análise na perspectiva financeira do BSC

De acordo com o modelo BSC de Norton e Kaplan (1997) uma das variáveis estratégicas para avaliar o desempenho da organização é a saúde financeira da organização antes e após a adoção de novas tecnologias. Os demonstrativos financeiros servem de indicadores para analisar a sobrevivência, sucesso e prosperidade da organização. Em uma organização privada os indicadores no modelo BSC podem ser geração de fluxo de caixa, comportamento da receita, redução de custos dentre outros. Porém para as organizações públicas e em particular a SEFAZ.BA esses tipos de indicadores não são tão eficientes, devido a distorções quanto a análise dos retornos auferidos.

Assim, uma boa forma de analisar o desempenho financeiro desse tipo de organização é a partir de orçamentos púbicos adquiridos para implementação de projetos e seus resultados marginais auferidos. Porém, o fato é de difícil constatação, pois além das receitas dependerem de fatores externos à SEFAZ com todas as suas variáveis (tais como crescimento da economia baiana, base de cálculo de tributos, dentre outros) dependem também de variáveis internas à organização (mudança política, administrativa e tecnológica. Entretanto a constatação da influência das variáveis internas impactando nas receitas do estado permite afirmar que um projeto de reestruturação da SEFAZ.BA impacta diretamente nos resultados de desempenho.

Observando o período de vigência do programa entre 1997 a 2006 pode-se perceber que foram investidos US$36.149 milhões, sendo US$15 milhões financiados pelo BID, e US$21.149 milhões aportados pelo governo do estado. Todo o financiamento foi utilizado no período.

A partir da automação fiscal propiciada pelo PROMOSEFAZ a SEFAZ passou a incorporar altas taxas de crescimento das receitas tributárias. A automação fiscal propiciou um incremento de receita advinda da melhoria da eficiência da organização em gerir seus recursos disponíveis. O fato é que no período que vai desde a implementação das tecnologias infra-estruturais e das tecnologias inovadoras, em 1997, a Bahia conseguiu incrementos significativos de ICMS com aumento da representatividade em relação ao Nordeste e aos demais estados brasileiros gerando frases do tipo “a Bahia cresce mais do que o Brasil”. (SOUZA, 2002).

O gráfico e a tabela seguintes demonstram tal fato.

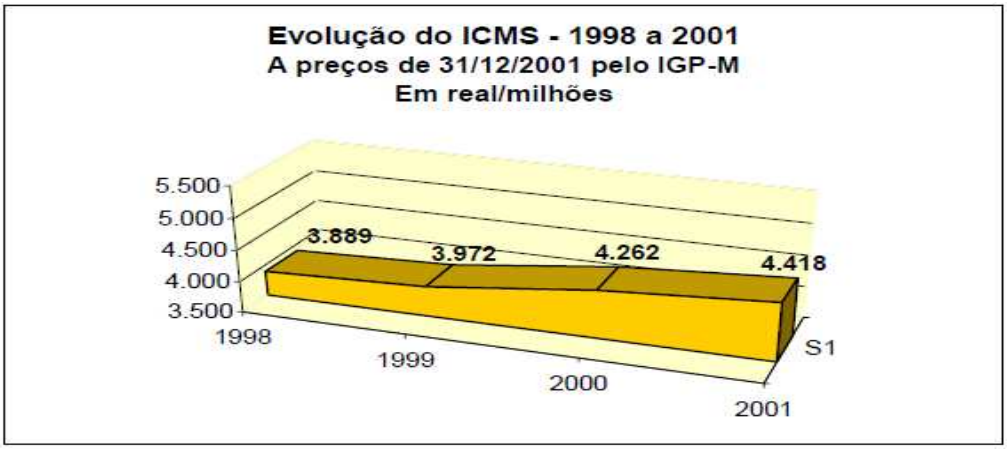

Gráfico 2 - Evolução do ICMS – 1998 a 2001
Fonte: SAT/SEFAZ BA adaptado de SOUZA, 2002, p. 16

Tabela 1 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil 1998 a 2001

	1998	1999	2000	2001
% Bahia / Brasil	4,42	4,45	4,59	4,58
% Bahia / Nordeste	31,18	32,89	34,15	33,44

Fonte: MS/cotepe adaptado de SOUZA, 2002, p. 10

Os resultados consolidados em 2001 colocaram o estado da Bahia como a sexta maior arrecadação estadual do país. A evolução foi, nos quatro anos analisados, superior ao da média das regiões Nordeste, Sudeste e também a média do Brasil. Segundo o superintendente de Gestão Fazendária, Carlos Souza, em 2001, exclusivamente devido à informatização do sistema de cobrança, promovida com recursos do PROMOSEFAZ, houve um aumento real de arrecadação de 1,4% em relação ao ano anterior. (SOUZA, 2002).

Em um segundo recorte ainda no período de vigência do PROMOSEFAZ, a Bahia manteve os ganhos significativos em relação ao Brasil, porém com queda de representatividade em relação a 2005 e 2006 em comparação com o Nordeste.

Tabela 2 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil 2003 a 2006

(EM %)

PARTICIPAÇÃO	2003	2004	2005	2006*
Bahia x Brasil	4,9	5,2	5,1	5,0
Bahia x Nordeste	34,4	35,4	34,5	32,9

[10] Fonte: MS/cotepe adaptado de SOUZA, 2002, p. 11

[10] *No ano de 2006 foi considerada a arrecadação do período de janeiro a setembro.

Segundo o coordenador do PROMOSEFAZ, Rodrigo Pires Soares, entre os resultados alcançados pelo programa, salienta-se o incremento de 70% na arrecadação, que saltou de 4,6 bilhões em 1998 (atualizado pelo IPCA) para 7,9 bilhões em 2005. Em entrevista à revista PNAFE É Realidade de 2006 o ex-secretário da fazenda do estado Albérico Mascarenhas, confirma esse aumento de arrecadação e constata também que no período do programa foi vista uma redução das despesas correntes na SEFAZ na ordem de 45% entre 1997 e 2005. (MASCARENHAS, 2006, p. 33)

Em um levantamento de dados no período de 2008 foi demonstrado que a Bahia em 2007 continuava na sexta posição, porém com uma perda significativa da representatividade da arrecadação de ICMS em relação aos demais estados tanto do Brasil (4,77%), quanto do Nordeste (32,23%). Abaixo a tabela de representação de arrecadação de ICMS.

Tabela 3 - Participação em relação à arrecadação da região Nordeste e Brasil 2008

ESTADOS	Imp. Federais	%Part. Imp.Fed 8° COLOCADO	ICMS recolhido	%Part. ICMS 6° COLOCADO
TOTAL	448.884.202	100,00%	187.618.651	100,00%
SP	190.237.840	42,38%	63.192.389	33,68%
MG	25.179.794	5,61%	19.333.204	10,30%
RJ	94.328.531	21,01%	15.671.287	8,35%
RS	19.818.158	4,41%	12.257.687	6,53%
PR	19.808.484	4,41%	10.085.503	5,38%
BA	**8.720.104**	**1,94%**	**8.940.621**	**4,77%**

Fonte: Elaboração do autor

Em entrevista realizada junto à inspetoria de fiscalização dos grandes contribuintes foi buscado a explicação para esse motivo. O auditor Sérgio Furquim afirmou que um dos motivos para essa perda da representatividade era, além dos fatores econômicos, a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura tecnológica da organização. Para o auditor a organização necessitava do que ele caracterizava como “a segunda onda de inovações”.

Dessa forma conclui-se que no período de vigência do PROMOSEFAZ entre 1997 a 2006 houve um aumento da representatividade da arrecadação de ICMS frente aos demais estados. Isto é tratado dentro da organização como uma medida de eficiência da organização, assim como o comparativo entre o comportamento ICMS e do PIB. Logo, na perspectiva financeira

do BSC esse aumento na arrecadação do ICMS é um bom indicador. Sendo o fator crítico do sucesso a automação do sistema de arrecadação que possibilitou atingir um dos objetivos propostos que foi o incremento de arrecadação para o estado.

- Análise na perspectiva dos clientes do BSC

Para o BSC uma forma de analisar o desempenho relativo à perspectiva dos clientes é a capacidade de a organização criar valor e serviços para estes. Deve-se ressaltar que para a SEFAZ os clientes correspondem aos contribuintes. Com o PROMOSEFAZ se conseguiu estabelecer a relação cliente – contribuinte, rompendo com o estigma do contribuinte como um mero pagador de impostos das décadas anteriores. Dentre as inovações ocorridas com o recurso PROMOSEFAZ, em 2001 foi criação da SEFAZ 100% Internet, posicionando a Bahia como o estado brasileiro que mais concedia alternativas de prestação de serviços tributários através da Internet. No *site* da Secretaria é possível realizar diversos serviços que antes exigiam a presença física do contribuinte em uma unidade fazendária, sendo observada uma taxa de crescimento no acesso ao *site* de em média 10% ao mês. (SOUZA, 2002). A plena utilização de serviços via *web* é demonstrada pelo total de serviços prestados aos usuários finais através do *site*. Entre janeiro e setembro de 2006, foram gerados mais de 1,6 milhão de Documentos de Arrecadação Estadual (DAE), com código de barras, recebidas aproximadamente 25 mil solicitações de inscrição estadual e emitidas 245 mil certidões negativas. Em 2006, o *Call Center* SEFAZ recebeu cerca de 290 mil ligações para consultas, solicitações e denúncias, sendo que 133 mil foram resolvidas através da Unidade de Resposta Audível (URA). (FUNDAÇÂO LUÌS EDUARDO MAGALHÂES, 2006).

De acordo com critérios estabelecidos pela Unidade de Cooperação de Programas (UCP) do PNAFE, no seu Quarto *Benchmark* a SEFAZ.BA desponta como a primeira secretaria fazendária a chegar ao estágio máximo de evolução e transformação da prestação de serviços on-line desde quando foi criado o indicador em 2001 e permanece até os dias atuais. A fase de transformação é aquela na qual as Administrações Tributárias deverão ter passado por uma reestruturação, tanto na área de tecnologia quanto nos seus processos. A característica dos serviços e informações disponibilizadas está intimamente relacionada com a interação que a Administração terá com outras instituições (Juntas Comerciais; Receita Federal; Conselhos Regionais de Contabilidade, dentre outros). (FERREIRA, 2005).

Quadro 2 - Estágio de inserção das administrações tributárias no Marco de Referência[11] - 2001

ESTÁGIO	Unidades da Federação
1 – Presença	Roraima
2 – Prospecção	Acre, Alagoas, Amapá, espírito santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí. Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe, Tocantins Total: 15
3 – Integração	Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina Total: 9
4– Transformação	São Paulo, Bahia Total: 2

Fonte: SILVA, 2001, p 45

Quadro 3 - Estágio de inserção das administrações tributárias no Marco de Referência - 2005

ESTÁGIO	ESTADOS
1 – "Presença"	---
2 – "Prospecção"	Acre; Alagoas; Amapá; Espírito Santo; Goiás; Mato Grosso do Sul; Paraíba; Piauí; Rio de Janeiro; Tocantins *Total: 10
3 – "Integração"	Amazonas; Distrito Federal; Pará; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; Minas Gerais; Rondônia; Roraima *Total: 8
4 – "Transformação"	São Paulo; Bahia; Ceará; Paraná; Mato Grosso; Sergipe; Santa Catarina; Pernambuco; Maranhão *Total: 9

Fonte: LIMA, 2005, p 10

Com o programa foram criados também com recursos do PRMOSEFAZ 20 postos de Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), o Faz Universitário e A Sua Nota é um Show.

[11] Serve para balizar o avanço de uma administração tributária na prestação de serviços por internet. Observa-se que os 4 estágios propostos significam avanços na quantidade e qualidade dos serviços, e dos esforços em infra-estrutura, sistemas e processos necessários. De uma forma indireta, também mostra como a própria administração tributária está sendo influenciada, em seus processos internos, pelo fato de prestar determinados serviços por internet. Uma administração tributária que está entrando no nível 4 ("transformação") certamente realizou ou está realizando mudanças fundamentais nos seus processos internos de gestão.

Até o período de vigência do programa PROMOSEFAZ em 2006 a SEFAZ.BA recebeu vários prêmios de prestação de serviços aos contribuintes com reconhecimento nacional e internacional.

Dessa forma, os fatores críticos para o sucesso na perspectiva do cliente no modelo BSC na SEFAZ.BA foram as alternativas criadas para a prestação de serviços como a oferta de serviços via internet. Pode-se caracterizar como um indicador na perspectiva do cliente para avaliar o desempenho do PROMOSEFAZ a classificação obtida nos *benchmarks* da UCP entre o período entre 2001 e 2006 que colocam a SEFAZ no mais alto nível de prestação de serviços aos clientes. Observando-se, então, que o programa obteve êxito neste quesito.

- Análise na perspectiva dos processos internos do BSC

As medidas de desempenho relativas à perspectiva dos processos internos medem a capacidade de a organização buscar melhorias nos seus processos operacionais, com base na sua cadeia de valores. Os indicadores usados serão a eficiência dos processos (otimização de métodos produtivos) e excelência operacional.

Com o PROMOSEFAZ foram criados inúmeros procedimentos para a melhoria dos processos operacionais internos. Foi implementada na organização a função de administração de dados com o objetivo de viabilizar a integração da organização através do gerenciamento dos seus dados e garantir o efetivo uso da informação de forma íntegra e confiável, inclusive no apoio ao processo de tomada de decisão. As seguintes iniciativas foram no sentido de tratar o dado como um patrimônio da organização, administração centralizada dos dados, adoção de padrões e procedimentos na metodologia de desenvolvimento, manutenção de sistemas e técnicas amplamente difundidas no mercado.

Foi implementado o portal corporativo da SEFAZ.BA abrangendo todos os níveis e áreas da organização. Teve como base uma visão integrada e entrada única de dados, automaticamente compartilhados com os demais sistemas. Dessa forma permitiu a presença da informação de maneira consistente, no local e no momento desejado pelo usuário. Abaixo a figura do Portal:

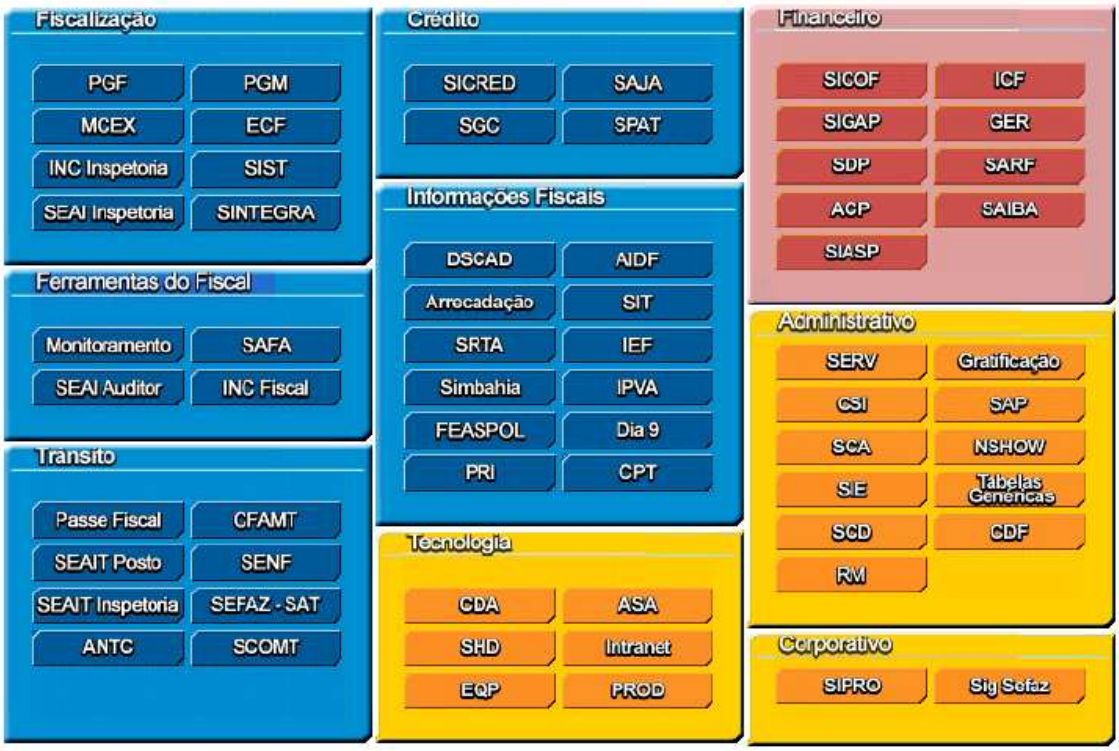

Figura 6 – Portal Corporativo da SEFAZ.BA
Fonte: Adaptado de SOUZA, 2002, p. 23

A centralização da base informal em sistemas compatíveis com a necessidade da organização, permitiu à SEFAZ.BA uma descentralização das decisões organizacionais e aumentou a transparência fiscal. Todas essas características são manifestações claras do impacto positivo das TIC`S na auditoria baiana. Abaixo está representada a estrutura do sistema de fiscalização criado com a iniciativa do PROMOSEFAZ.

Aplicação	Sistemas
Informações Fiscais	Sistema de Arrecadação DSCAD - Cadastro de Contribuintes SRTA – Sistema de recepção e transmissão de dados da arrecadação SIMBAHIA FEASPOL – Controle de taxa de polícia AIDF – Autorização de impressão de documentos fiscais AUPD – Autorização de utilização de processamento de dados SIT – Sistema de informações tributárias IEF – Informações econômico fiscais IPM – Índice de participação dos municípios
	IPVA / GIPVA – Controle e gerenciamento do IPVA CPT – Controle de Pareceres Tributários
Crédito Tributário	SICRED – Sistema de controle do crédito tributário SAJA – Sistema de acompanhamento dos julgamentos administrativos SGC – Sistema de gerenciamento do crédito
Solução de Fiscalização Estabelecimento	PGM – Planejamento e gerenciamento de mercado PGF – Planejamento fiscal MCEX – Módulo de comércio exterior INC – Informações do contribuinte SEAI - Sistema de emissão de auto de infração (recepção) ECF – Equipamento de cupom fiscal SIST – Substituição tributária SINTEGRA
Ferramentas do Fiscal	MONIT – Monitoramento SAFA – Sistema de auditoria fiscal SEAI - Sistema de emissão de auto de infração INC FISCAL – Informações do contribuinte
Solução de Fiscalização – Mercadorias em Trânsito	SEAIT – Sistema de emissão de auto de infração de trânsito SPF - Passe fiscal ANTC – Antecipação Tributária SENF – Sistema de emissão de notas fiscais avulsas CFAMT – Controle de mercadorias em trânsito SEFAZ-SAT – Fiscalização em volantes SCOMT– Sistema de Controle de Mercadorias em Trânsito

Quadro 4 – Estrutura do sistema de fiscalização da SEFAZ.BA
Fonte: Adaptado de SOUZA, 2002, p. 6

Dentro dessa estrutura se destaca a criação do sistema de Auditoria Fiscal Automatizada (SAFA)[12], Planejamento Fiscal (PGF) e o Planejamento e Gerenciamento de Mercado (PGM).

O SAFA permitiu um maior planejamento e execução da fiscalização, a partir da realização dos trabalhos de auditoria através de arquivos em meios magnéticos[13] fornecidos pelos

[12] Registra e armazena dados e informações relativos às empresas. Essas informações são fornecidas pelos contribuintes como obrigação fiscal e decorrentes do trabalho de auditoria fiscal realizado pela fiscalização;
[13] Documentos fiscais digitalizados tais como a Declaração Mensal de Apuração do ICMS (DMA), Declaração de Movimento Econômico de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (DME) e Declaração da Movimentação de Produtos com ICMS Diferido (DMD).

próprios contribuintes com o detalhamento de todas as operações de compra e venda efetuadas mensalmente, proporcionando à secretaria um controle mais efetivo sobre os contribuintes. Com esse procedimento o processamento da informação no setor fiscal da Bahia passou a ser automatizada. De acordo com Andrade e Nunes Neto (2004) a automação fiscal dos procedimentos e serviços passou a dispor de maior controle sobre a vida fiscal do contribuinte, a planejar com mais segurança as ações fiscais e a monitorar os segmentos de mercado, atuando de forma preventiva ou corretiva. Dessa forma permitiu diminuir o acúmulo de débitos fiscais e facilitou a detecção de empresas fantasmas.

Com o PGF a Auditoria Fiscal conseguiu focar sua fiscalização nos contribuintes suspeitos, sendo possível através de cruzamentos de informações fiscais e o uso de padrões de informação fiscal[14] investigar a sonegação fiscal[15] e efetuar uma fiscalização mais ágil e eficiente. Tendo em mãos os indícios de sonegação o grupo fisco através da sua inspetoria fazendária (o órgão responsável pela ação fiscal) emite a ordem de serviços para auditores ou agentes de tributos designarem a auditoria. Os roteiros de auditoria aplicados e os resultados da ação fiscal são alimentados nas bases de dados da SEFAZ, que por sua vez retro-alimentam o processo de planejamento da fiscalização. De acordo com Santos, Ferreira e Oliveira (2002) o que acontece em resumo é que o PGF através de critérios objetivos indica os contribuintes a serem fiscalizados, e as inspetorias executam a fiscalização através do grupo ao qual pertence.

Foi também devido ao PROMOSEFAZ que o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Mercado (PGM) foi potencializado. O sistema segmentou os principais contribuintes do estado por atividade econômica. Foi observado que o foco nos principais contribuintes foi e ainda é necessário devido ao baixo custo relativo em auditar frente à potencialidade da base de arrecadação. Baseado no fato de que há uma relação entre a concentração espacial das empresas de grande porte e uma dispersão das pequenas empresas, percebe-se que a relação custo/benefício seria mais vantajosa se as atenções nas grandes empresas fossem mais rotineiras. Em levantamento de dados junto a organização buscando entender tal dinâmica foi

---

[14] Conjunto de índices, indicadores, parâmetros e referências que revelem indícios de fraudes fiscais nos setores, segmentos de atividade econômica, empresas e estabelecimentos;

[15] Toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido, ou a evitar ou diferir o seu pagamento (BRASIL, Lei n.º 4.502/64, art. 72).

percebido que em 2007, 82,5 % da arrecadação do estado correspondia aos grandes contribuintes os quais encontram-se na faixa de cadastro de ICMS normal. A figura abaixo ilustra este dado.

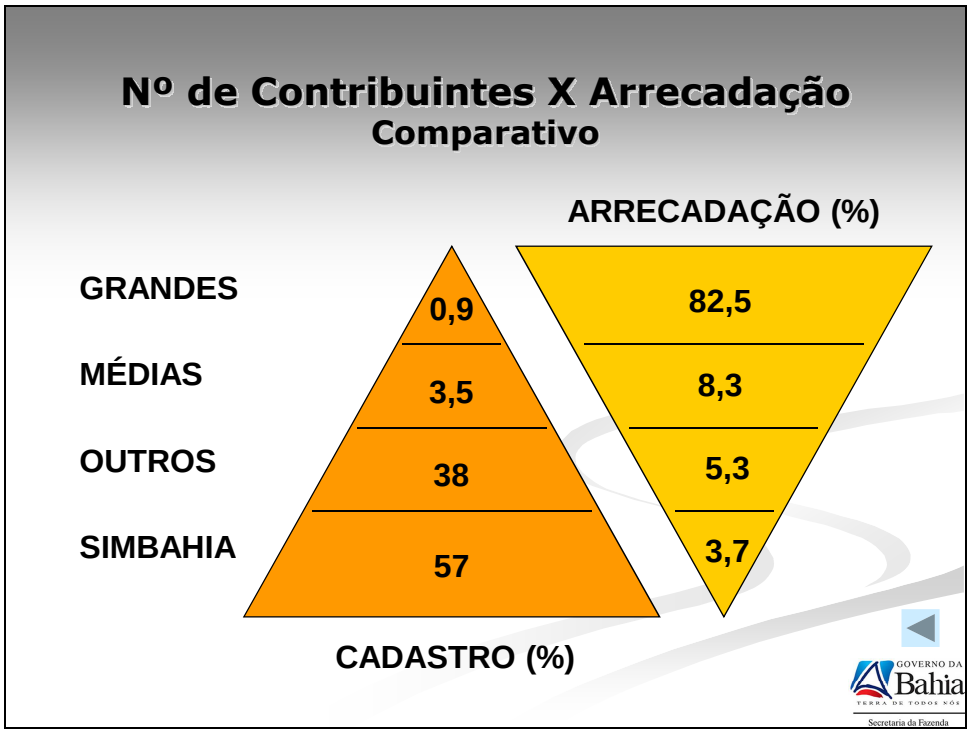

Figura 5 - Comparativo entre o porte das empresas contribuintes e a arrecadação
Fonte: Adaptado de BAHIA. Secretaria da Fazenda, Seminário Interno, 2008, p. 7

A atuação do PGM após o PROMOSEFAZ permitiu atuação de forma preventiva com um acompanhamento mais próximo o que ficou sendo chamado de “fiscalização em tempo presente” que minimizou os passivos tributários, diminui a ilicitude fiscal e combateu as flutuações da arrecadação do estado. Dessa forma o PROMOSEFAZ foi eficiente nos seus procedimentos internos com foco nos principais contribuintes. A constatação é diagnosticada nos gráficos abaixo:

Gráfico 3 – Imposto reclamado pela fiscalização dos grandes contribuintes
Fonte: Adaptado de BAHIA. Secretaria da Fazenda, Seminário Interno, 2008, p.11

Com a adoção de novas ferramentas no período houve um aumento da reclamação de impostos. Observando os resultados obtidos de uma forma relativa é visualizado o aumento da recuperação de créditos fiscais provando o aumento da eficiência fiscal. Abaixo a ilustração:

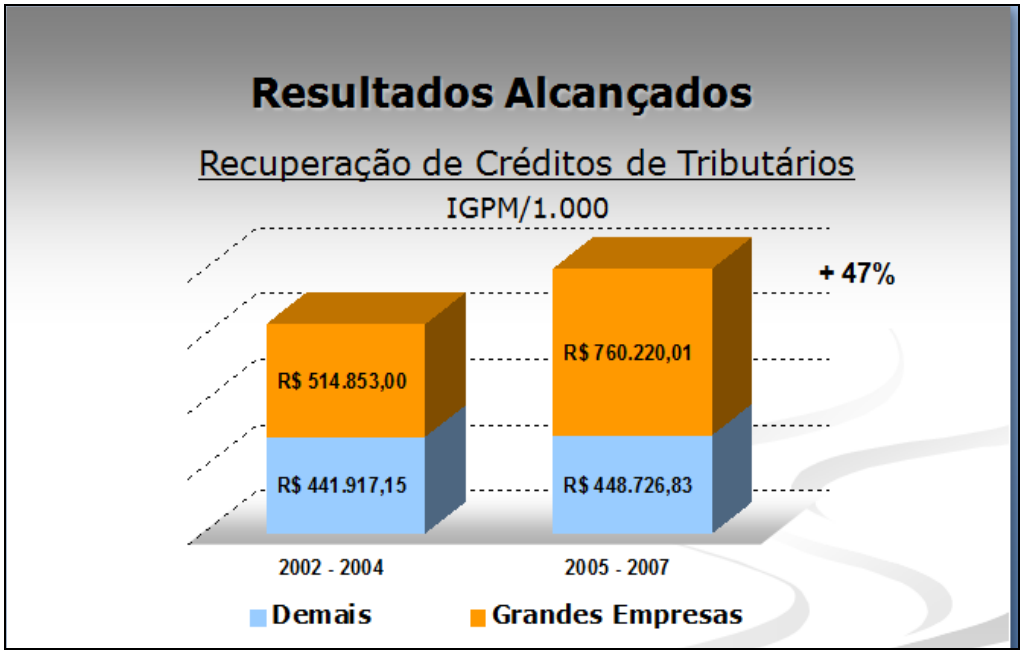

Gráfico 4 – Recuperação de créditos de tributários entre os grandes contribuintes e os demais
Fonte: Adaptado de BAHIA. Secretaria da Fazenda, Seminário Interno, 2008, p.13

Os resultados óbvios são um maior aproveitamento das ações fiscais e, principalmente, um incremento efetivo na arrecadação. Analisando na perspectiva do modelo BSC o ponto crítico para os processos internos foi a revolução nos sistemas de informação da SEFAZ e os indicadores foram o aumento da eficiência fiscal e a integração da organização que possibilitou atingir o objetivo de maior racionalidade dos recursos.

- Análise na perspectiva do aprendizado e crescimento do BSC

As medidas de desempenho relativas a essa perspectiva medem as habilidades de aprendizado e de crescimento da organização, identificando a infra-estrutura necessária para gerar crescimento e melhorias em longo prazo. (BARBOSA, 2008). Os indicadores utilizados serão o treinamento e capacitação dos funcionários, satisfação, clima organizacional e remuneração.

Com o programa PROMOSEFAZ houve a criação do Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento dos Auditores Fiscais e Agentes de Tributos Estaduais da Secretaria da Fazenda (PROCAD). Este programa tinha o objetivo de adequar o perfil profissional do servidor à missão da instituição, desenvolver suas potencialidades, melhorar seu desempenho e embasar sua evolução na carreira. (LIMA, 2004):

> O PROCAD é composto de quatro subprogramas que são:
> 1. Aperfeiçoamento técnico: com o objetivo de promover a educação continuada dos servidores, assegurando a aquisição ou reciclagem de conhecimentos e habilidades, por meio de cursos internos presenciais ou a distância, cursos externos, palestras e treinamento em local do trabalho;
> 2. Desenvolvimento Pessoal e Organizacional: com o objetivo de ambientar novos servidores, integrar e motivar equipes de trabalho, estimular o autodesenvolvimento do servidor, melhorar o relacionamento interpessoal e clima organizacional, dar suporte ao programa de modernização;
> 3. Desenvolvimento Gerencial: com o objetivo de aprimorar competências técnicas e de liderança dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior e também para potenciais gerentes;
> 4. Pós-graduação: com o objetivo de proporcionar aos servidores graduados, a ampliação de seus conhecimentos através de cursos de especialização de longa duração até 360 horas, em áreas de interesse da organização que são Auditoria, Contabilidade, Direito, Administração, Economia, Finanças públicas, Tecnologia da Informação. Estes cursos são realizados em parceria com renomadas instituições de ensino superior. (LIMA, 2004, p.65 e 66).

O quadro abaixo representa o quantitativo de vagas oferecidas em cursos de especialização para a capacitação de funcionários do grupo fisco, demonstrando um incremento importante e

capacidade de renovação e reciclagem dos funcionários com o PROMOSEFAZ. No total, 55% do grupo fisco foi capacitado nesse período.

Ano	Quant. de Turmas	Vagas oferecidas
1998	01	38
1999	06	220
2000	06	209
2001	06	227
2002	07	248
2003	05	187
Total	**31**	**1.129**

Quadro 5 – Quantitativo de Cursos de Especialização custeados pela SEFAZ (1998 – 2003)
Fonte: LIMA, 2004, p. 75

Segundo Sampaio, Noya e Carvalho (2001) entre 30/11/98 e 04/12/98 a BDO, empresa de consultoria contratada pela SEFAZ, realizou uma pesquisa a fim de levantar um diagnóstico do clima organizacional da secretaria. O resultado da pesquisa demonstrou que os servidores têm uma boa percepção da organização e que estão sensibilizados quanto à importância da qualidade e da sua contribuição para o cumprimento dos objetivos da SEFAZ. Entretanto, não estão satisfeitos com a política e prática de remuneração nem com a valorização profissional e de carreira. Conclui-se, então, que apesar das imensas melhorias proporcionadas pelo PROMOSEFAZ, ele foi deficiente em relação à satisfação do grupo fisco, já que deixou brechas no Plano de Carreira. Com a criação de vários procedimentos automatizados no trabalho do grupo fisco alimentaram brigas por plano de carreira que são vivenciadas até o momento atual gerando disputas ideológicas na secretaria e comprometendo o clima organizacional e desempenho da organização. Assim, o fator crítico analisado no modelo BSC foi a capacitação do grupo fisco e indicador a quantidade de especializações.

Como visto no modelo BSC para cada objetivo especifico, relaciona-se um ou mais fatores críticos de sucesso, os quais definem os indicadores de desempenho. Dessa forma os indicadores de desempenho identificados demonstraram a eficiência do PROMOSEFAZ. Os investimentos na automação das operações viabilizaram concretizar os objetivos iniciais almejados. Dessa forma analisado a relação de causa efeito do modelo BSC a organização iniciou com um processo de modernização intensiva em tecnologias da informação e da comunicação que impactou diretamente no aprendizado e crescimento e nos processos

internos, com conseqüente impacto no resultado financeiro da organização e na satisfação dos clientes.

Os objetivos iniciais do PROMOSEFAZ eram:

- Incremento real da arrecadação, atingido através do firme combate à sonegação;
- Manutenção do equilíbrio fiscal através do gerenciamento de custos X receitas;
- Busca da excelência no atendimento aos usuários de serviços da Secretaria, o público externo formado por contribuintes e cidadãos e o público interno composto por outras entidades do setor público.

Esses objetivos foram alcançados e mantidos, apesar de que muitas outras variáveis podem se correlacionarem com estes resultados, o PROMOSEFAZ, sem dúvidas, foi um dos principais agentes nesse processo, sobretudo devido ao seu grau de reestruturação interna dentro da SEFAZ.BA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou avaliar a implementação de um programa de E-Governo na SEFAZ.BA. A avaliação do PROMOSEFAZ se demonstrou positiva, pois o programa foi eficaz nos resultados almejados e eficiente na sua forma de atuação. Tendo como principal prioridade o investimento em TIC`S na auditoria fiscal baiana levou a SEFAZ.BA a conquistar no curto prazo grande reconhecimento nacional e internacional.

A organização que era vista como uma organização burocrática, ineficiente que não geria bem os recursos públicos e não representava a totalidade do estado passou ser um exemplo de grau de transformação organizacional. Com o programa houve uma repleta mudança na prestação de serviços ao cliente – contribuinte e aumento de eficiência organizacional

O trabalho constatou que é difícil avaliar de forma quantitativa, em termos monetários, o impacto das TIC`S no rendimento de uma organização que não utiliza o critério de análise de custos–benefícios de implementação de novas tecnologias. Mas, na análise de desempenho pelo modelo BSC, o PROMOSEFAZ foi um programa de governo eficiente nas suas quatro perspectivas.

De fato o que foi percebido é que em um cenário de baixo crescimento econômico e de instabilidade monetária nacional a arrecadação de tributos da Bahia, em particular o ICMS que é o imposto mais representativo do estado apresentou incrementos na arrecadação advindos da melhor eficiência fiscal.

Conclui-se também que o programa obteve êxito no quesito satisfação do cliente-contribuinte, por propiciar uma maior prestação de serviços via Internet, facilitando o acesso dos cidadãos e a aumentando a resolutividade das atividades propostas.

Com relação à satisfação dos funcionários, o PROMOSEFAZ cometeu erros no Plano de Carreira e ainda enfrenta problemas em decorrência disso, em contrapartida conseguiu aumentar a capacitação e treinamento dos trabalhadores enquadrados no grupo Fisco, aumentando a produtividade das atividades.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. C. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros. **PNAFE É Realidade.** Brasília, abr. 2006. Edição única.

BALARINE, O. F. O. **Tecnologia da informação como vantagem competitiva.** Rio Grande do Sul, 2002.

BARBOSA, A. F. **Governo eletrônico:** dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão, 2008, 265 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, 2008.

CASAIS, E. A segunda vaga da economia digital. **Economia e Prospectiva,** Lisboa, n. 20, p.17-26, abr./jun. 2002.

COHEN, M. F. Alguns aspectos do uso da informação na economia da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 26-36, set./dez. 2002.

EVANS, P.; WURSTER, T. S. **A explosão dos bits:** estratégias na economia. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FERREIRA, A. S. S. **Governo eletrônico e as administrações tributárias estaduais brasileiras:** quarto benchmark. Brasília, 2005.

JOIA, L. A. Um modelo heurístico para implementação de empreendimentos g*overnment-to-government* no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa, Portugal, 2002.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard:** translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

LASTRES, H. M. M.; FERRAZ, J. C. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, Helena; ALBAGLI, Sarita (Orgs.). **Informação e globalização na era do conhecimento.** Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 27.

LAUDON, K, C; LAUDON, J.P. **Sistema de informações gerenciais**. 7. ed. São Paulo: MacGraw Hill, 2007.

LEONY, M. G. S. **Informação como instrumento de inteligência na área fiscal:** estudo de caso na SEFAZ/BA. 2006. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

LIMA, S. F. **Aplicação da gestão do conhecimento em organização pública.** 2004. 127 f. Monografia (Especialização em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisa Visconde de Cairu, Salvador, 2004.

MACHADO, G.; QUEIROZ, V. Inserção de um agente catalisador de inovações para a modernização do serviço público: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7., 2002, Lisboa, Portugal, **Anais...** Lisboa, Portugal, 2002.

MASCARENHAS, A. Um secretário com visão de futuro. **PNAFE É Realidade,** Brasília, ABR. 2006. Edição única.

MORAES, G. D. A. **Tecnologia da informação na pequena empresa**: uma investigação sobre sua contribuição à gestão estratégica da informação e empreendimentos industriais dos minidistritos de São José do Rio Preto – SP. 2005. 217f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NUNES NETO, A.; ANDRADE, J. W. S. **A modernização do estado e a sonegação fiscal do ICMS:** um estudo exploratório sobre seus fatores determinantes. 2003/2004. 96 f. Monografia (Pós-Graduação em Técnicas Fazendárias) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003/2004.

PEREIRA, L. C. B. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. Trad. Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Editora 34, 1996.

PORTUGAL FILHO, M. O impacto do PNAFE no programa de estabilidade fiscal do Brasil. **PNAFE É Realidade,** Brasília, abr. 2006. Edição única.

RAINS, L. Um provérbio bem aplicado. **PNAFE É Realidade,** Brasília, abr. 2006. Edição única.

RAMOS JÚNIOR, H.S: **Princípio da eficiência e governo eletrônico no Brasil:** o controle da administração pública pelo cidadão brasileiro. Disponível em:

<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/viewFile/2014/30660>. Acesso em: 01out. 2009.

SAMPAIO, L. R. S.; NOYA, M. S.; CARVALHO, O. S. **Ética SEFAZ, código de ética para o grupo fisco.** Disponível em: <http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia_liane_sandra_otavio.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2007.

SANTOS, I. C. M.; FERREIRA, L. R. S.; OLIVEIRA, N. R. **Indicadores de desempenho da gestão tributária: e**xperiência na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. 2002. 52 f. Monografia (Pós-Graduação em Administração Pública), Universidade Salvador, Salvador, 2002.

SECCA, E. A economia digital – uma oportunidade para Portugal. **Economia e Prospectiva,** Lisboa, n. 20, p.7-15, abr./jun. 2002.

SHAPIRO, C.; VARIAN, H. R. **A economia da informação -** como os princípios econômicos se aplicam à era da Internet. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SOARES, J. O. S. **Comportamento e relações interpessoais nas organizações:** breve análise da SEFAZ/BA após a implementação do PROMOSEFAZ. 2004. 102 f. Monografia (Pós-graduação em Técnicas Fazendárias) – Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SOUZA, C. R. S. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia: um case de transformação organizacional através da tecnologia da informação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa, Portugal, 2002.

TAPSCOTT, D. **Economia digital:** promessa e perigo na era da inteligência em rede. São Paulo: Makron Books, 1997.

TURBAN I.; MCLEAN I.; WETHERBE J. **Tecnologia da informação para gestão:** transformando os negócios na economia digital. Trad. Jonh Wiley e Sons. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2002.

VARIAN,H.R. Lucrar com a Internet 2002. **Economia e Prospectiva,** Lisboa, n. 20, p.103-113, abr./jun. 2002.

VILLELA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade:** três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na *Web.* 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.