


GESTÃO DE PROCESSOS: UM ESTUDO DOS LANÇAMENTOS TRIBUTÁRIOS DO ICMS EXECUTADOS PELA SECRETARIA DE ESTADO DE FINANÇAS DE RONDÔNIA

 <https://doi.org/10.56238/sevened2024.031-047>

Euceir Henrique Roos

Mestre em Administração Pública. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, Rondônia, Brasil.

E-mail: euceir.roos@sefin.ro.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0588-9641>

Lívia Maria da Silva Santos

Doutora em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (PPGCC UFPB). Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, Rondônia, Brasil.

E-mail: livia.santos@unir.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9839-9424>

RESUMO

A Gestão de Processos no serviço público apresenta-se como importante ferramenta para o alinhamento da gestão pública aos padrões do gerencialismo atual, possibilitando a redução de erros procedimentais, retrabalhos, tarefas repetitivas e desnecessárias, aumentando, assim, a eficiência na prestação do serviço público. O estudo objetiva verificar como a Gestão de Processos pode auxiliar na redução de inconsistências e retrabalhos na atividade de lançamento de ofício do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), executados pela Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN. O estudo com finalidade aplicada, a partir de uma pesquisa descritiva, quanti-qualitativa, documental, observação participante e estudo de caso, foi realizado no âmbito da Gerência de Arrecadação, unidade que compõe a Coordenadoria da Receita Estadual (CRE), vinculada à SEFIN. A pesquisa identificou 790 lançamentos do ICMS, inscritos em dívida ativa, com inconsistências. Constatou-se que os pedidos de revisão de lançamentos inscritos em dívida ativa tratam-se de lançamentos automatizados, e as inconsistências se referem à classificação incorreta dos produtos pelo Sistema Fronteira. Verificou-se que as inconsistências podem ser reduzidas por meio de ajustes no Sistema Fronteira, de forma que as informações contidas nas notas fiscais eletrônicas sejam reconhecidas. Assim, o estudo resultou em uma proposta com 13 intervenções de ajustes na classificação automatizada do Sistema Fronteira, que reduzirá em 43,67% as inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS.

Palavras-chave: Gestão de Processos. Gestão Pública. ICMS. Tributação. SEFIN.



1 INTRODUÇÃO

Com os avanços tecnológicos surgidos a partir da década de 1990, seguidos pelo processo de globalização econômica, as organizações foram impelidas a rever seus processos de trabalho para obter resultados mais significativos e relevantes. No atual cenário competitivo, os setores produtivos buscam aprimorar suas estratégias de negócios para melhorar o desempenho e permanecer no mercado. Para isso, foram se distanciando da visão funcional hierárquica e se aproximando da visão orientada a processos (Hamanaka & Aganette, 2022). No setor público, este processo evolutivo, aos poucos, foi tomando corpo sob a forma de reformas estruturais do Estado.

Como parte deste processo de modernização, reestruturação e melhoria da gestão pública, a Gestão de Processos passou a ser adotada nas organizações como uma nova ferramenta de gestão, impulsionando o modelo conhecido como Administração Pública Gerencial. A Gestão de Processos na administração pública busca alcançar os princípios da eficiência, produtividade e empreendedorismo, sendo seu objetivo principal reestruturar os processos para melhor atender os cidadãos, promovendo mudanças relativas à desburocratização da máquina pública.

Este processo de modernização na gestão pública, deve atingir com maior força a administração tributária, visto que, a Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN) que desempenha as atividades de tributação, arrecadação e fiscalização fazendária no Estado de Rondônia, tem a importante missão de carrear recursos ao Erário, por meio do lançamento tributário, sendo este definido, pelo artigo 142 do Código Tributário Nacional (CTN), como o “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível”.

Na SEFIN a automação do processo de lançamento tributário teve início por volta do ano de 2012; no entanto, gargalos são percebidos sob a forma de inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS, gerando retrabalhos e perda de eficiência. O setor de regularidade fiscal da Gerência de Fiscalização, que analisa os pedidos de revisão de lançamento não inscritos em dívida ativa, opera com um quadro composto por seis servidores que, nos anos de 2021 e 2022, analisaram o quantitativo de 156.658 processos de regularidade fiscal versando sobre lançamentos de ofício do ICMS. Desse total, 790 processos tratavam de lançamentos já inscritos em dívida ativa, contrariando o preceito da presunção de certeza e liquidez que é afeto à dívida ativa. Dessa forma, o presente estudo busca responder a seguinte indagação: **Como a Gestão de Processos pode auxiliar na redução das inconsistências e retrabalhos nas atividades de lançamento de ofício do ICMS, executadas pela Secretariade Estado de Finanças do Estado de Rondônia?**

Os autos dos processos judiciais n. 7008503-54.2023.8.22.0014 e n. 7005883-48.2023.8.22.0021 do Juizado Especial da Fazenda Pública, com pedido de anulação de débito fiscal e

sustação de protesto, evidenciam que as inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS ocasionam infortúnios ao contribuinte, tais como inscrição em dívida ativa, protesto de título extrajudicial, execução fiscal. Cumpre destacar, o crescente entendimento dos tribunais superiores no Brasil sobre a aplicação do chamado Desvio Produtivo na responsabilização civil pela perda injusta e intolerável de tempo útil para buscar resolver uma situação indesejada, criada por fornecedores de serviços nas relações de consumo (STJ — REsp: 1634851 RJ 2015/0226273-9, relatora: ministra Nancy Andri ghi, Data do Julgamento: 12/09/2017, T3 — Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 15/02/2018), e que, por simetria, poderá vir a ser aplicada nas relações poder público *versus* contribuintes, em caso de negativas e protestos indevidos.

Portanto, este estudo objetiva verificar como a Gestão de Processos pode auxiliar na redução das inconsistências e retrabalhos nas atividades de lançamento de ofício do ICMS, executadas pela Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia. A partir de uma pesquisa descritiva, com abordagem quanti-qualitativa, utilizando-se dos métodos do estudo de caso, da pesquisa documental e observação participante, será identificado no período de 2021 e 2022, os lançamentos tributários inscritos em dívida ativa, que foram alterados ou excluídos por motivo de pedido de revisão de lançamento ingressado pelo contribuinte. Serão mapeadas as inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS que desencadearam as alterações ou exclusões, e, por fim, sugerido melhorias no processo de lançamento de ofício do ICMS, almejando a redução das inconsistências e, conseqüentemente, os pedidos de revisão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIOS

O termo Processos de Negócios tem sua origem na escola americana de administração de empresas, com a tradução do inglês *Business Process*, utilizada para diferenciar os procedimentos que produzem bens e serviços de outros tipos de processos (Turra, Juliani & Salla, 2018). O conceito de Gestão de Processos de Negócios amplamente reconhecido pela literatura é o da ABPMP - Internacional (Associação de Profissionais de Gerenciamento de Processos de Negócio). Criada em 2003 nos Estados Unidos da América, esta Associação é representada no Brasil pela ABPMP-Brasil. Em seu *Business Process Management CommonBody of Knowledge* (BPM CBOK), a ABPMP-Brasil define Gestão de Processos de Negócio como:

“Uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos”. (ABPMP/Brasil, 2013, p.40).



Ainda com relação aos aspectos conceituais do BPM, digno de nota é a diferença existente entre a gestão de processos e a gestão por processos, embora sejam escritas de formas semelhantes, possuem significados diferentes. A gestão por processos é entendida como prática da análise, modelagem e implementação dos processos de negócios, mudando a estrutura da organização, desconsiderando as hierarquias e organograma. Já a gestão de processos, possui um escopo mais simples, visto que sua aplicação não envolve grandes mudanças em estruturas, somente na maneira de execução das tarefas (Sordi, 2008).

2.2 PRÁTICAS, TÉCNICAS E FERRAMENTAS BPM

Nesta seção será descrito as principais subdisciplinas da Gestão de Processos de Negócios: Mapeamento, Análise e Transformação de Processos.

2.2.1 Mapeamento de processos

De acordo com Ramos, Montezano, Costa Júnior e Silva (2019), o mapeamento de processos é definido como a técnica empregada para registrar um processo de maneira compacta, a fim de possibilitar sua melhor compreensão e posterior melhoria. Permite que a organização verifique os fluxos de trabalho dos processos ponta a ponta, identificando os macroprocessos, os subprocessos e as atividades envolvidas em todo o fluxo de trabalho (Paula & Valls 2014).

Esta técnica de BPM possibilita um detalhamento aprofundado da operação de produção de um bem ou entrega de algum serviço, consistente no conhecimento do fluxo de valor formado pelo conjunto de atividades que ocorrem desde a obtenção da matéria prima até a entrega do produto finalizado (Ramos *et. al.*, 2019). Dentre as vantagens que podem ser alcançadas com o Mapeamento de Processos, Paula e Valls (2014) destacam a documentação e padronização dos processos, a integração dos processos, a simplificação das rotinas, redução de custos, eliminação de retrabalhos e de atividades que não agregam valor ao resultado. Na mesma linha, Chinosi e Trombetta (2012) asseveram que, ao analisar visualmente os fluxos de trabalho, é possível identificar atividades redundantes, atrasos, gargalos e outras ineficiências que podem ser eliminadas ou melhoradas. Além disso, o mapeamento de processos é o ponto de partida para a automação de processos, pois fornece insights claros sobre quais atividades podem ser automatizadas para aumentar a eficiência e reduzir erros.

2.2.2 Análise de processos

A análise de processos é a fase que objetiva entender o funcionamento dos processos, como ocorrem no estado atual, verificando se estão cumprindo os objetivos e as metas esperadas. A análise é realizada em conjunto com a modelagem dos processos, à medida que se compreende como as atividades organizacionais são executadas é possível analisá-las e identificar quais necessitam ser

melhoradas, quais eliminadas e quais devem ser mantidas (Hamanaka & Aganette, 2022). Para Almeida, Portela e Silva (2021), a análise de processos envolve o entendimento dos processos da organização, englobando a eficiência e a efetividade destes.

Para Davenport (2013) a importância da análise de processo reside na sua capacidade de identificar gargalos e ineficiências nos processos existentes. Weske (2012) destaca que a análise minuciosa dos fluxos de trabalho permite identificar atividades redundantes, demoras desnecessárias e pontos de estrangulamento que prejudicam a eficiência operacional. Ao eliminar ou otimizar esses gargalos, as organizações podem reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

No entanto, Harmon e Wolf (2018) pontua que a análise de processos deve ser contínua, permitindo que as organizações identifiquem oportunidades de inovação, novas tecnologias e práticas emergentes que podem ser incorporadas para melhorar a competitividade e a agilidade organizacional. Neste mesmo sentido, Rosenthal, Hoffmann e Nickel (2015) asseveram que a análise não se limita a uma única avaliação, mas é um ciclo constante de identificação, análise, melhoria e monitoramento dos processos. Isso garante que as organizações permaneçam ágeis, adaptáveis e capazes de responder às mudanças do ambiente de negócios.

2.2.3 Transformação de processos

A Transformação de Processos envolve a modificação dos processos, de modo disciplinado e idealizado, a fim de assegurar que os processos continuem subsidiando os objetivos do negócio (Almeida *et.al.*, 2021). Na transformação, o objetivo é encontrar a melhor forma de o processo realizar sua função. Pode significar um novo equipamento de produção, novas aplicações, nova infraestrutura de tecnologia da informação ou novas abordagens de negócio. Transformação requer uma significativa investigação do que é viável (ideias, técnicas, conceitos, ferramentas), bem como a identificação do suporte organizacional necessário (ABPMP, 2013).

Além disso, a transformação de processos permite a implementação de controles e mecanismos de monitoramento mais eficazes. Por exemplo, a integração de sistemas de gestão da qualidade pode ajudar a identificar desvios e erros em tempo real, possibilitando a tomada de medidas corretivas imediatas (Rummler & Brache, 1995). Outro aspecto importante é a melhoria da eficiência operacional, ao eliminar atividades desnecessárias, simplificar fluxos de trabalho e introduzir automação, as empresas podem reduzir o tempo necessário para concluir tarefas e aumentar a produtividade geral (Womack, Jones & Roos, 1990).

Ao adotar práticas de transformação de processos, as empresas podem identificar, analisar e corrigir erros de forma proativa, garantindo a eficiência e a qualidade em suas atividades. Segundo Davenport (1993), a transformação de processos envolve a reestruturação e otimização dos fluxos de

trabalho para alcançar melhores resultados. Um dos principais benefícios da transformação de processos é a redução de erros e falhas operacionais. Ao revisar e redesenhar os processos, as organizações podem identificar pontos vulneráveis que podem levar a erros, retrabalho ou falhas de comunicação. Isso é fundamental para garantir a consistência e a precisão nas operações (Hammer & Champy, 1993).

3 METODOLOGIA

Quanto à finalidade, a pesquisa é aplicada, visto que objetiva gerar novos conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos (Gerhardt;Silveira, 2009). Quanto aos objetivos, o estudo é descritivo, uma vez que descreve as características de determinado fenômeno em estudo. Para Triviños (1987), a pesquisa descritiva pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Na presente pesquisa, objetiva-se a descrição das características das inconsistências de lançamentos, do retrabalho gerado por estas inconsistências, assim como a influência da teoria da Gestão de Processos na mitigação de tais ocorrências.

Com relação aos procedimentos, trata-se de um estudo de caso, utilizando-se da observação participante e pesquisa documental para coleta de dados. Para Gil (2008), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado. Triviños (1987), de igual modo, caracteriza o estudo de caso como uma categoria de pesquisa, cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente.

A pesquisa adota a abordagem quanti-qualitativa, quanto ao trato do problema proposto. Pesquisas quanti-qualitativas combinam métodos quantitativos e qualitativos para fornecer uma compreensão mais abrangente de um fenômeno. O uso integrado desses métodos permite que as limitações de um sejam compensadas pelas forças do outro, enriquecendo os resultados e garantindo maior validade e profundidade na análise (Creswell & Plano Clark, 2011).

A pesquisa foi realizada no âmbito da Gerência de Arrecadação, unidade que compõe a Coordenadoria da Receita Estadual (CRE), vinculada à Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia (SEFIN). Foi realizada a extração de todos os lançamentos tributários de ofício, inscritos em dívida ativa, que foram objeto de processo de regularidade fiscal, do ICMS antecipado, ICMS diferencial de alíquota e ICMS substituição tributária.

Nesta fase, foram identificados, no período de 2021 e 2022, um total de 790 lançamentos que teve o pedido do contribuinte atendido, com 650 exclusões de valores lançados e 140 alterações de lançamentos. A extração foi realizada por meio de busca nas tabelas do banco de dados da SEFIN, selecionados por meio de consulta no *Structured Query Language* (SQL). Após a seleção dos dados, foi feita a análise documental concernente às legislações que regem os lançamentos, a fim de mapear as inconsistências que levam às baixas ou alterações, utilizando-se, para isso, planilhas do Microsoft Excel.



4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos períodos de 2021 e 2022 foram realizados 4.122.939 lançamentos de ofício do ICMS, dos quais, 156.658 foram excluídos por apresentarem inconsistências, ou seja, 3,79% dos lançamentos de ofício do ICMS não prosperaram. Do levantamento relativo aos Processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), enviados no período pesquisado, pelo setor de regularização fiscal da Gerência de Arrecadação à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE), constatou-se o quantitativo de 790 lançamentos de ofício, inscritos em dívida ativa, que sofreram alteração ou foram excluídos, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1. Lançamentos realizados versus lançamentos excluídos/alterados no período de 2021 e 2022

A. Total de lançamentos de ofício	4.122.939	100%
B. Exclusões/alterações de lançamentos	156.658	3,79% (B / A x 100)
C. Exclusões/alterações de lançamentos inscritos em dívida ativa	790	0,50% (C / B x 100) 0,019% (C / A x 100)

Os lançamentos questionados pelos contribuintes, inscritos em dívida ativa tributária, representam 0,5% dos lançamentos com inconsistências que foram regularizados antes da inscrição em dívida ativa. Do total de lançamentos de ofício realizados no período pesquisado, 0,019% foram questionados pelos contribuintes somente após inscritos em dívida ativa tributária.

Quantos aos 790 lançamentos de ofício, inscritos em dívida ativa, quando mapeados e categorizados, foram identificados que 650 lançamentos foram excluídos e 140 alterados, conforme demonstrado na Tabela 2. Ressalta-se que houve outros casos de exclusões/alterações de lançamento nos processos SEI analisados, porém, não foram incluídos na análise por não se tratar de lançamentos de ofício efetuados pela Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia.

Da análise quanto à justificativa legal que balizou as exclusões, verificou-se 18 tipos de ocorrências; já para suportar as alterações, três ocorrências, conforme Tabela 2:



Tabela 2. Ocorrências de exclusão de lançamento de ofício do ICMS

Ocorrências de Exclusão de Lançamentos	Incidência	Valores excluídos (R\$)
1 - Artigo 16 RICMS, uso e consumo ou ativo fixo com diferencial de alíquotas recolhido no SPED	133	676.723,94
2 - Convênio ICMS 100/97, insumo agropecuário - isenção	112	338.184,95
3 - Compra em outra UF, venda de balcão consumidor final - não incidência	81	87.893,32
4 - Convênio 93/15, consumidor final - não incidência	61	154.081,79
5 - Convênio ICMS 35/77, gado registrado - isenção	56	244.298,72
6 - Convênio ICMS 101/97, equipamento de energia solar- isenção	34	149.119,01
7 - Artigo 150, inciso VI da CF/88 imunidade livros	31	11.123,27
8 - Convênio ICMS 142/18, ICMS-Substituição tributária já recolhida inscrição de substituto ou em guia nacional de recolhimentos de tributos estaduais (GNRE)	25	79.101,81
9 - Convênio 93/15, consumidor final empresa prestadora de serviços - não incidência	25	39.606,97
10 - Convênio ICMS 52/91, destinado à empresa do regime normal de tributação	24	38.857,46
11 - Convênio 45/99, revenda porta a porta com GNRE recolhida	13	1.189,65
12 - Imunidade entidade pública Artigo 150, § 2º. CF 1988	12	128.589,59
13 - Convênio ICMS 70/92, embriões de bovinos - isenção	9	14.724,75
14 - Convênio ICMS 110/07, combustível já recolhido por substituição tributária ou diferido	8	297.119,74
15 - Convênio ICMS 66/94, polpa de frutas - isenção	7	2.545,65
16 - Convênio ICMS 44/75, hortifruti - isenção	7	2.447,38
17 - Artigo 226 do Anexo X do RICMS/RO, remessa para reparo - não incidência	6	530.950,16
18 - Inscrição em dívida ativa duplicada	6	11.339,66
Total	650	2.807.897,82
Ocorrências de Alteração de Lançamentos		
1 - Convênio ICMS 15/81, equipamento usado - redução de base de cálculo	60	36.232,29
2 - Convênio ICMS 52/91, máquinas e implementos agrícolas - redução de base de cálculo	45	781.637,07
3 - Artigo 16 RICMS, ICMS substituição tributária e ICMS antecipado para ICMS diferencial de alíquotas	35	117.628,07
Total	140	935.497,43
TOTAL GERAL	790	3.743.395,25



Verifica-se que a inconsistência que apresentou o maior quantitativo de valor excluído (R\$676.723,94) foi também o que apresentou o maior número de ocorrências, sendo o lançamento relativo à mercadorias destinadas ao uso e consumo ou ativo fixo com diferencial de alíquotas recolhido no SPED fiscal. Em segundo lugar, estão as exclusões relativas ao lançamento referente a bens remetidos para reparo ou conserto, com valor total de R\$530.950,16. Observa-se que, mesmo com apenas seis ocorrências, esta inconsistência alcançou o segundo lugar no valor global excluído, visto que se trata de remessas de bem de capital para reparo ou conserto, com valor de mercado geralmente elevado. As exclusões referentes aos lançamentos para insumos agropecuários, isentos de acordo com o Convênio ICMS 100/97, alcançou o montante de R\$338.184,95, terceiro lugar em valor total excluído e segundo lugar em número de ocorrências.

Quanto aos valores excluídos mediante alteração de lançamentos, há o maior valor atribuído à alteração de lançamento resultante de entradas de máquinas e implementos agrícolas constantes no Convênio ICMS 52/91, sujeito à redução de base de cálculo, alcançando o quantitativo de R\$781.637,07. O valor total de créditos tributários excluídos no período analisado, somado às exclusões e alterações de lançamentos, atingiu o quantitativo de R\$3.743.395,25.

4.1 A GESTÃO DE PROCESSOS APLICADA AO LANÇAMENTO DE OFÍCIO DO ICMS

As técnicas e ferramentas da Gestão de Processos foram importantes para a busca do objetivo da pesquisa. Com base no ABPMP (2013), foi feito o mapeamento do processo de arrecadação tributária do Estado de Rondônia, delineando os macroprocessos, os processos, os subprocessos, as atividades e as tarefas executadas (Tabela 1).

Após o mapeamento, foi feita a análise do processo de lançamento de ofício do ICMS, no intuito de identificar as causas que geram as inconsistências nos lançamentos. Para Davenport (2013), a importância da análise de processos reside na sua capacidade de identificar gargalos e ineficiências nos processos existentes.

Na análise, evidenciou-se que os pedidos de revisão de lançamentos inscritos em dívida ativa são resultantes de lançamentos automatizados, e as inconsistências se referem à classificação incorreta dos produtos pelo Sistema Fronteira. Produtos sem incidência do ICMS, isentos ou imunes, são classificados como se fossem tributados. Nesse ponto, verificou-se um alinhamento ineficiente entre a área de TI da SEFIN, que realiza a programação do Sistema Fronteira, com o processo de lançamento de ofício automatizado do ICMS.

Ao examinar as informações contantes nas notas fiscais que acobertam as operações tributadas pelo lançamento de ofício do ICMS, que foram questionadas pelos contribuintes via processo de regularidade fiscal, verificou-se, em muitas ocorrências, que o lançamento poderia ser inibido, ou feito



com a redução devida, levando em consideração as informações referentes ao NCM, CST e CFOP constantes nos documentos fiscais.

De acordo com o Manual de Orientação do Contribuinte - Visão Geral (2020) publicado pelo Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários (ENCAT), a NCM, ou Nomenclatura Comum do Mercosul, é um código utilizado para identificar a natureza das mercadorias comercializadas entre os países membros do Mercosul. Ela é composta por oito dígitos e serve para padronizar a classificação de produtos, facilitando o comércio internacional e a aplicação de políticas tarifárias.

Igualmente importante para a tributação, o Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP) é um sistema utilizado no Brasil para classificar as operações de circulação de mercadorias e prestações de serviços para fins fiscais. Ele é composto por quatro dígitos e define a natureza das operações comerciais realizadas por uma empresa. Cada código CFOP indica se a operação é de entrada ou saída, se envolve mercadorias ou serviços, se é dentro do mesmo estado ou entre diferentes estados, dentre outras características. O CFOP auxilia na correta tributação das transações comerciais e no cumprimento das obrigações fiscais (Manual de Orientação do Contribuinte - Visão Geral, ENCAT 2020).

No que se refere ao Código de Situação Tributária (CST), este é um elemento fundamental para a correta classificação e tributação do ICMS, visto que ele é utilizado para classificar as operações e determinar as alíquotas de impostos a serem aplicadas. O CST possui diversas categorias que indicam a natureza da operação e as suas particularidades em relação à tributação. No ICMS, por exemplo, os códigos de situação tributária representam operações internas, interestaduais, de importação, indicam isenções, reduções de base de cálculo e outras condições especiais de tributação. Cada CST possui uma alíquota específica ou uma forma de cálculo determinada pela legislação tributária (Manual de Orientação do Contribuinte - Visão Geral, ENCAT 2020).

Por fim, o Código Especificador da Substituição Tributária - CEST é um código numérico utilizado no Brasil para identificar e classificar produtos sujeitos ao regime de substituição tributária do ICMS. Ele foi criado para facilitar a identificação dos produtos e definir a responsabilidade pelo recolhimento do imposto entre os contribuintes, simplificando assim, o processo de recolhimento do imposto e a fiscalização. Cada produto possui um CEST específico, determinado pela legislação tributária, e sua correta utilização é fundamental para garantir a conformidade com a lei tributária (Manual de Orientação do Contribuinte - Visão Geral, ENCAT, 2020).

Os convênios que isentam, ou concedem benefício fiscal da redução de base de cálculo do ICMS, trazem, em seu texto, a descrição dos produtos que gozam do benefício tributário. Alguns convênios, a exemplo do Convênio ICMS 101/97 (equipamentos de energia solar) e Convênio ICMS 52/91 (Máquinas agrícolas e implementos industriais), trazem, inclusive, o NCM dos produtos a que se referem.



O Código de Situação Tributária (CST) foi outro importante indicativo verificado nas notas fiscais com benefício fiscal. Produtos com CSTs nas posições 40 (isenta) indicavam que eram isentos do ICMS. Já os produtos com CST nas posições 20 (Com redução da BC) tinham indicação de redução de base de cálculo do imposto.

Outras operações continham o CFOP 6107 (vendas de produtos industrializados no estabelecimento, destinadas a não contribuintes) e 6108 (Venda de mercadoria adquirida ou recebida de terceiros, destinada a não contribuinte) indicando que as entradas de mercadorias eram destinadas a consumidor final não contribuintes do ICMS, com a não incidência do ICMS na entrada do Estado de Rondônia, disciplinada pelo Convênio ICMS 93/2015.

Assim, constata-se que as inconsistências nos lançamentos automatizados do ICMS podem ser reduzidas por meio de ajustes no Sistema Fronteira, fazendo com que as informações contidas nas notas fiscais eletrônicas (NCM, CFOP, CST) sejam reconhecidas, dessa forma, a tributação de produtos com indicativo de isenção, imunidade ou não incidência, não ocorram. A realização de ajustes em sistemas informatizados na gestão de processos é uma prática essencial para garantir a eficiência, a adaptabilidade e a otimização contínua das operações organizacionais (Davenport, 2013). Com base nos dados coletados na pesquisa, especificamente as informações contidas nas notas fiscais, e as legislações que regem a tributação do ICMS, foi elaborada a Tabela 3, com as propostas de ajustes no Sistema Fronteira:

Tabela 3. Propostas de ajustes no Sistema Fronteira

Caso 01: Convênio ICMS 100/97, insumo agropecuário - Isenção	Inibir o lançamento para os produtos com NCMs abaixo relacionados, sempre que for destinado a CPF com inscrição estadual (produtor rural) e constar o CST nas posições 020 e 040 (120, 220, 320, 420, 520, 620, 720, 820; 140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indiquem isenção ou redução de base de cálculo: 28365000; 25010019; 30049059; 5111000; 12019000; 12099900; 28365000; 25010019; 25102010; 23032000; 31059090; 31051000; 31055900; 10064000; 52029900; 12019000; 25182000; 12092900; 12092900; 25174900; 25010019; 25010019; 28332520; 28170010; 12072900; 12149000; 23099090; 25010019; 30044090; 25280000; 29304090; 10059010; 25010090; 25030090; 10059010; 28429000; 63051000; 12072900; 84451922; 28342190; 30045090; 30049059; 10059010; 30044090; 12099900; 30023070; 25182000; 25010019; 23099010; 29362190; 12081000; 38089199; 31055900; 29041020; 38089999; 31059090; 30049046; 31059090; 38089299; 12011000; 28365000; 28365000; 5119999; 25010090; 12011000; 30024280; 28352500; 23024000; 28299032; 12149000; 10059010.
Caso 02: Convênio ICMS 93/15, Consumidor final - não incidência	Inibir o lançamento automático quando destinatário for CPF ou CNPJ não inscrito ou constar na nota fiscal os CFOPs 6107 e 6108.
Caso 03: Convênio ICMS 35/77, gado registrado - Isenção	Inibir o lançamento automático para produtos com NCMs 1022190; 1022990; 1022919; 1029000 destinados a CPF com inscrição estadual (produtor rural) e constar o CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 04: Convênio ICMS 101/97, equipamento de energia solar - Isenção	Inibir o lançamento automático para produtos com NCMs 85013220; 85414032; 85017210 com os CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.



Caso 05: Artigo 150, inciso VI da CF/88 imunidade livros	Inibir o lançamento automático para produto com NCM 49019900 e com os CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 06: Imunidade entidade pública, artigo 150, § 2º. CF 1988	Inibir o lançamento automático quando destinatário CNPJ não inscrito e constar no documento fiscal os CFOPs 6107 e 6108.
Caso 07: Convênio ICMS 70/92, embriões de bovinos - Isenção	Inibir o lançamento automático para produtos com NCMs 5111000; 5119910 e com os CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 08: Convênio ICMS 110/07, biodiesel diferido	Inibir o lançamento automático para produtos com NCM 38260000 e CST na posição 051 que indica diferimento da incidência do ICMS.
Caso 09: Convênio ICMS 66/94, polpa de frutas	Inibir o lançamento automático para produtos com NCM 20089900 e com CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 10: Convênio ICMS 44/75, hortifrutí (coco in natura)	Inibir o lançamento automático para produtos com NCM 8011200 e com os CST na posição 040 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 11: Artigo 226 do Anexo X do RICMS/RO, remessa de mercadoria	Inibir o lançamento automático para operações com CFOPs 6915, 6916, 2914 e com os CST nas posições 040 e 041 (140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840; 141, 241, 341, 441, 541, 641, 741 e 841) que indica produtos isentos do ICMS.
Caso 12: Convênio ICM 15/81, equipamentos usados - redução de base de cálculo	Lançar o diferencial de alíquotas com a base de cálculo reduzida em 80% sempre que se tratar de operações com CFOPs 6551 e 6552 e CST nas posições 020 e 040 (120, 220, 320, 420, 520, 620, 720, 820; 140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indiquem isenção ou redução de base de cálculo: Lançar o diferencial de alíquotas com a base de cálculo reduzida em 95% sempre que se tratar de operações com CFOPs 6551 e 6552 e CST nas posições 020 e 040 (120, 220, 320, 420, 520, 620, 720, 820; 140, 240, 340, 440, 540, 640, 740 e 840) que indiquem isenção ou redução de base de cálculo e o NCM do produto indicar veículos (NCM 8703).
Caso 13: Convênio ICMS 52/91 Máquinas agrícolas e implementos industriais - redução de base de cálculo	Inserir os NCMs constantes nos anexos I e II do Convênio ICMS 52/91 e aplicar: Diferencial de alíquota de 3,66% para NCMs do anexo I oriundos das regiões sul e sudeste, exceto Espírito Santo, quando destinado a produtor rural ou simples nacional; Diferencial de alíquota de 1,5% para NCMs do anexo II oriundos das regiões sul e sudeste, exceto Espírito Santo, quando destinado a produtor rural ou simples nacional; Inibir o lançamento para NCMs do anexo I oriundos das regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Espírito Santo; Inibir o lançamento para NCMs do anexo II oriundos das regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Espírito Santo; Inibir o lançamento do ICMS antecipado para ambos os anexos, sempre que o destinatário for contribuinte do regime normal de tributação.

Destaca-se que, dos 790 casos analisados de inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS inscritos em dívida ativa, 345 não ocorreriam com a implantação dos ajustes propostos no Sistema Fronteira, com um índice de correção de 43,67%. Considerando ainda que, nos anos de 2021 e 2022, o setor de regularidade fiscal da Gerência de Fiscalização analisou 156 mil inconsistências em lançamentos de ofício não inscritos em dívida ativa, com a implantação da proposta de ajustes no sistema, o setor teria uma redução de quase 68 mil inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS.

Cumprido destacar que 56,33% das inconsistências analisadas correspondem a situações alheias à atuação da SEFIN, seja por erro ou ausência de dados no preenchimento do documento fiscal pelo emitente, concernente ao CST, CFOP e NCM, ou situações em que o contribuinte destinatário, por sua



liberalidade, destina os produtos adquiridos e tributados como se fossem para revenda, a seu uso e consumo ou ao seu ativo fixo, com a incidência do ICMS diferencial de alíquotas, de acordo com artigo 16 RICMS.

Os ajustes em sistemas informatizados são caracterizados como transformação de processos (Womack *et al.*, 1990). Ao realizar os ajustes e transformar o processo de lançamento automatizado, a SEFIN minimizará os erros de forma proativa, garantindo a eficiência e a qualidade na atividade de lançamento de ofício (Davenport, 1993). Os ajustes na automação garantirão um substancial aumento na eficiência, visto que reduzirá, em 43,67%, o retrabalho oriundo dos pedidos de revisão de lançamentos, e, conseqüentemente, em 43,67%, as inscrições indevidas em dívida ativa, os protestos de títulos e as execuções fiscais de lançamentos de ICMS indevidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa reportou que, nos anos de 2021 e 2022, foram feitos 4.122.939 lançamentos de ofício do ICMS, dos quais, 156.658 foram excluídos por apresentarem inconsistências, ou seja, 3,79% dos lançamentos de ofício do ICMS não prosperaram. Com relação aos lançamentos inscritos em dívida ativa tributária, observou-se 790 lançamentos com inconsistências, dos quais 650 foram excluídos, no valor total de R\$2.807.897,82, e 140 lançamentos foram alterados, com redução de R\$935.497,43 nos valores lançados. O valor total de baixa de ICMS por inconsistência, entre exclusões e alterações, foi de R\$3.743.395,25. Quanto às justificativas legais que balizaram as análises, verificou-se 18 tipos de ocorrências de inconsistências para as exclusões e três tipos de justificativas para as alterações.

Evidenciou-se, na pesquisa, que os pedidos de revisão de lançamentos inscritos em dívida ativa tratam-se de lançamentos automatizados, e as inconsistências se referem à classificação incorreta dos produtos pelo Sistema Fronteira. Produtos sem incidência do ICMS, isentos ou imunes, são classificados como se fossem tributados. Após a compilação dos dados constantes nas notas fiscais, verificou-se que os erros de classificação dos produtos, pelo Sistema Fronteira, têm origem no não reconhecimento das informações referentes ao NCM, CST e CFOP dos documentos fiscais eletrônicos. Constatou-se, portanto, um desalinhamento entre a área de TI da SEFIN, que realiza a programação do Sistema Fronteira, com o processo de lançamento de ofício automatizado do ICMS.

Com base nos dados coletados, constatou-se que as inconsistências podem ser reduzidas por meio de ajustes no Sistema Fronteira, de forma que as informações contidas nas notas fiscais eletrônicas (NCM, CFOP, CST) sejam reconhecidas, e a tributação de produtos com indicativo de isenção, imunidade ou não incidência, não ocorra. Assim, por meio da Gestão de Processos, foi elaborada uma proposta, na forma de Ordem de Serviço (OS n. 77377), com 13 intervenções de ajustes no Sistema Fronteira, com o intuito de transformar o processo de lançamento de ofício do ICMS, objetivando a



assertividade e eficiência no processo de lançamento, com pleno alinhamento à administração pública gerencial e ao princípio constitucional da eficiência.

6 CONCLUSÃO

Com a implantação dos ajustes propostos, haveria um índice de redução de 43,67% das inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS, ou seja, 345 dos casos que geraram retrabalhos e transtornos aos contribuintes, não ocorreriam. Considerando, ainda, que, nos anos de 2021 e 2022, o setor de regularidade fiscal da Gerência de Fiscalização analisou 156 mil inconsistências em lançamentos de ofício não inscritos em dívida ativa, haveria uma redução de mais 68 mil inconsistências nos lançamentos de ofício do ICMS. Desse modo, a pesquisa atingiu o objetivo proposto de verificar como a Gestão de Processos pode auxiliar na redução das inconsistências e retrabalhos nas atividades de lançamento de ofício do ICMS, executadas pela Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia.

Como contribuições deste estudo, destaca-se, para a sociedade, uma maior segurança jurídica na atuação do Fisco Estadual. O aumento na assertividade do lançamento automatizado de ofício do ICMS reduzirá as incidências de negativas, execuções fiscais e protestos extrajudiciais relativos a lançamentos indevidos. Para a Administração Pública, haverá uma relevante redução no fluxo de processos de regularidade fiscal, diminuindo, com isso, o retrabalho relativo à análise dos lançamentos objetos de questionamentos dos contribuintes. Dessa forma, o setor de regularidade fiscal poderá operar com uma força de trabalho menor, remanejando profissionais para atuarem em atividades mais produtivas ao Estado de Rondônia. Para a academia, o estudo evidenciou que a Gestão de Processos é uma importante ferramenta para o aumento da eficiência na atividade de lançamento automatizado de ofício do ICMS.

Como limitação ao estudo realizado, destaca-se a impossibilidade em se apurar os custos decorrentes dos cancelamentos de protestos cartorários e o pagamento do ônus de sucumbência nas cobranças/execuções de créditos fiscais de ICMS indevidos. A impossibilidade decorreu, em primeiro lugar, do fato de que a cobrança e gestão dos créditos tributários inscritos em dívida ativa são de competência da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE/RO), e, em segundo lugar, porque estes custos são apresentados em montante global, não diferenciando a cobrança de dívida ativa tributária e não tributária.

Para estudos futuros recomenda-se a pesquisa sobre os resultados da implementação das mudanças sugeridas na OS 77377. Além disso, recomenda-se o estudo sobre os fatores críticos de sucesso (FCS) na implantação de soluções baseadas na Gestão de Processos na Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia, no intuito de avaliar os recursos e ferramentas tecnológicas, o



apoio da alta administração, a comunicação e *feedbacks* entre membros de equipes e órgãos, a cultura gerencial centralizada e a propagação da cultura da Gestão de Processos no Órgão.

REFERÊNCIAS

ABPMP Brasil. (2013). Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de conhecimento (CBOOK) (3rd ed.). Association of Business Process Management Professionals.

Almeida, A. S.; Portela, E. N.; Silva, D. M. (2021). Fundamentos da Gestão de Processos de Negócio. *Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 121–130. DOI: 10.5281/zenodo.5657943.

Brasil. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Brasília: DOU de 27.10.1966.

Chinosi, M.; Trombetta, A. (2012). *BPMN: Introduction to the Standard*. Springer. Creswell, J. W.; Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Sage Publications.

Davenport, T. H. (2013). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Harvard Business Press.

Davenport, T. H. (1993). *Reengenharia de processos*. (2a ed.) Rio de Janeiro: Campus. ENCAT. (2020). *Sistema Nota Fiscal Eletrônica. Manual de Orientação do Contribuinte – Visão Geral Versão 7.00*.

Gerhardt, T. E.; Silveira, D. T. (2009). *Métodos de Pesquisa*. 1ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6º ed. São Paulo: Atlas.

Hamanaka, R. Y.; Aganette, E. C. (2022). Metodologias BPM em instituições de ensino superior: um estudo comparativo. *Informação em Pauta, Fortaleza*, v. 7, p. 1-19. DOI: 10.36517/2525-3468.ip.v7i00.2022.61704.1-19.

Hammer, M.; Champy, J. (1993). *Re-engineering the corporation: A manifesto for business revolution*. HarperBusiness.

Harmon, P., & Wolf, C. (2018). *Business Process Change: A Guide for Business Managers and BPM and Six Sigma Professionals* (3rd ed. 2018).

Paula, M. A.; Valls, V. M. (2014). Mapeamento de processos em bibliotecas: Revisão de literatura e apresentação de metodologias. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, SP, v. 12, n. 3, p. 136–156. DOI: 10.20396/rdbci.v12i3.1598.

Ramos, K. H. C.; Montezano, L.; Costa Júnior, R. L.; Silva, A. C. A. M. (2019). Dificuldades e benefícios da implantação da gestão de processos em organização pública federal sob a ótica dos servidores. *Revista Gestão & Tecnologia*, 19(4), 161-186. Doi: <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2019.v19i4.1593>.

Rosenthal, U., Hoffmann, M., & Nickel, S. (2015). *Business Process Management: Basics, Techniques, and Tools*. Springer.

Rummler, G. A.; Brache, A. P. (1995). *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. Jossey-Bass.



Sordi, J. O. (2008). *Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração*. 2. ed. Rio de Janeiro, Saraiva.

Triviños, A. N. S. (1987) *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

Turra, M. E. D.; Juliani, L. I.; Salla, N. M. C. G. (2018). *Gestão de Processos de Negócio –BPM: Um Estudo Bibliométrico sobre a Produção Científica Nacional*. *Revista Administração em Diálogo - RAD*, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 46–68. DOI: 10.23925/2178- 0080.2017v20i3.36961.

Weske, M. (2012). *Business Process Management: Concepts, Languages, Architectures*. Springer.

Womack, J. P.; Jones, D. T.; Roos, D. (1990). *The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production*. Free Press.