

Nota Técnica

Brasil

Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão

(PROFIS - PROFISCO-MA)

(BR L-1202/2304/OC-BR)

Produto: Modelo de Cobrança Administrativa

Responsáveis:

Nome	Cargo	Unidade Organizacional (sigla e nome)	E-mail
Maria José Araujo Oliveira	Auditora Fiscal	Célula de Gestão da Ação Fiscal/Cobrança – CEGAF/Cobrança	zeze@sefaz.ma.gov.br

Data versão: (02/06/2016)

1. DESCRIÇÃO DO PRODUTO

A **Revisão do Modelo de Cobrança Administrativa** faz parte do conjunto dos 28 projetos patrocinados pelo Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO/MA) para aumentar a eficiência da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão através do fortalecimento da administração de impostos e financeira. O projeto da cobrança administrativa está contemplado no Componente II – Administração Tributária e Contencioso Fiscal.

O projeto desenvolvido no âmbito do PROFISCO, tem como produto a revisão e implantação de um novo modelo de cobrança administrativa na SEFAZ/MA, cujo objetivo é recuperar os créditos tributários devidos obtendo seu pagamento no menor tempo possível, reduzindo gradualmente e de maneira sistemática o estoque acumulado das dívidas tributárias pendentes de pagamento.

O novo modelo de gestão da cobrança administrativa da SEFAZ estabelece um marco de referência capaz de orientar as ações a serem desenvolvidas para recuperar no menor tempo possível as dívidas tributárias. No seu desenvolvimento foi levado em consideração três grandes componentes: os sistemas de informação para a cobrança, os processos de gestão de cobrança e a organização da área de cobrança.

O sistema de informação para a cobrança das dívidas tributárias proposto representa um conjunto de funcionalidades orientadas a satisfazer os requerimentos dos processos de cobrança, capaz de identificar:

- Um registro atualizado com a informação das dívidas vigentes e dos devedores que representam o “Estoque de Dívida” ou carteira em atraso, atualizado de forma automática, quando do surgimento de novas dívidas e/ou por transações que ocorrem sobre as dívidas, tais como: pagamentos, parcelamentos, cancelamentos e prescrições, etc.; Também, pelas mudanças de estado das dívidas, reclassificações e segmentação.
- Funcionalidades para permitir a configuração dos parâmetros necessários à administração do “estoque de dívida”, através dos quais são definidas as características para classificar, priorizar e segmentar¹ as dívidas em atraso e, definir os critérios das ações sobre os diferentes segmentos das dívidas, assim como os fatores para a estimativa dos riscos².
- Gestor sistêmico de processos que apoia as ações a serem executadas pelos servidores da Unidade, permitindo que essas ações sejam realizadas, total ou parcialmente, dentro do sistema de cobrança, incluindo rotinas automáticas.
- Funcionalidades de *Call Center* para administração dos contatos que sejam realizados pelos servidores e por meio de gestão automática do tráfego de ligações telefônicas de entrada e de saída com os devedores.

Os processos de gestão de cobrança administrativa sustentam-se em três grandes pilares: o tempo da dívida, valor da dívida e o nível de cumprimento da obrigação tributária por parte do devedor, associados à outras características relacionadas ao cadastro do contribuinte e ao negócio, possibilitando a classificação dos riscos e a priorização da cobrança. Neste componente se encontram o planejamento das

¹ Segmentação da carteira significa um refinamento da análise para identificar comportamentos semelhantes entre os grupos de contribuintes e estabelecer possíveis ações a serem realizadas sobre cada segmento.

² Identificar os fatores críticos que afetam a recuperação das dívidas e que determinam o risco de não cumprimento e de falta de pagamento, bem como estabelecer os critérios para classificar e identificar os casos correspondentes, a fim de aplicar processos especiais sobre eles.

ações, seu gerenciamento, sua execução, seu controle e seu monitoramento, realizados com uso de metodologias próprias que compõem o próprio modelo de cobrança, das quais destacam-se:

- Metodologia de planejamento das ações³,
- Metodologia de gerenciamento e execução⁴,
- Metodologia de controle e monitoramento⁵.

Por último, o terceiro componente do novo modelo de cobrança faz referência à organização da área de cobrança na estrutura da SEFAZ, compreendendo: a estrutura funcional, as funções e os grupos de trabalho, tanto no nível central, quanto nas agências descentralizadas; as pessoas atribuídas à área; e o desenvolvimento de competências no contexto do modelo de gestão por competências da SEFAZ.

O projeto envolve todas as unidades da SEFAZ, em especial as Agências de Atendimento onde os serviços de execução da cobrança são realizados. Os servidores da unidade central e das unidades descentralizadas que atuam no processo de cobrança foram mapeados, bem como identificadas as competências básicas de cobrança para definição dos correspondentes postos de trabalho e da capacitação necessária.

Para desenvolver o novo modelo de Cobrança contamos com contratação de consultoria especializada – o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Na execução dos trabalhos, realizou entrevistas junto às equipes responsáveis pelos principais processos da SEFAZ, realizando diagnóstico do estágio em que se encontrava o processo de cobrança, identificando suas fragilidades e suas fortalezas. Contratação de consultor especializado para assistir a Equipe de Projeto na discussão, na avaliação e na homologação dos produtos desenvolvidos pela consultoria.

No desenvolvimento do modelo contamos com o envolvimento dos servidores lotados nas unidades de cobrança, contencioso, arrecadação e atendimento, equipe da Assessoria de Projetos – ASPRO, analistas de TI e Secretário da Fazenda na qualidade de patrocinador, utilizando os recursos de financiamento externo.

Como resultado dos trabalhos da consultoria, obtivemos o Novo Modelo de Cobrança Administrativa, com a seguinte composição:

- Mapeamento de Processos – Cobrança Administrativa;
- Metodologia de planejamento das ações de cobrança administrativa;
- Metodologia a ser aplicada no gerenciamento e na execução de cada processo de cobrança;
- Metodologias a serem utilizadas no acompanhamento, controle e avaliação de todas as fases da cobrança administrativa;
- Manuais de procedimentos padrão de cada processo de cobrança;
- Matriz de desenvolvimento das competências do agente de cobrança;
- Protocolo de classificação do crédito tributário.

³ Inclui a administração do estoque de dívida, a definição das ações de cobrança e a formulação do plano de ação.

⁴ Ações necessárias para implementar os planos de ação e envolve o desenvolvimento de procedimentos e normas para a cobrança da carteira em atraso. Realização propriamente dita dos processos de cobrança administrativa, que envolve diversas ações segundo a classificação da dívida, suas prioridades e os respectivos segmentos.

⁵ Avaliação dos resultados obtidos e sua classificação em função da gestão realizada e da situação do estoque de dívida.

- Relatório de acompanhamento do novo modelo e definições para o desenvolvimento do *business intelligence* (BI) e do novo sistema de cobrança.

2. ANTECEDENTES

O processo de cobrança necessitava de revisão do modelo até então utilizado, considerando que novas soluções faziam parte de soluções implantadas pelos fiscos de outras UF's, principalmente com vistas à gestão integral do crédito tributário.

Assim, o projeto objetiva implantar um novo modelo de cobrança administrativa na SEFAZ, com foco na revisão dos procedimentos já existentes e na definição de novos processos de cobrança administrativa, automatizados e dotados de certificação digital, incluindo novos mecanismos que tornam efetivos os resultados.

Ademais, dota o processo de cobrança das melhores práticas das administrações tributárias atuais, de modo que contempla uma seqüência célere entre a apuração dos fatos e a ação corretiva, considerando que a efetividade da cobrança não decorre da severidade da pena, mas da velocidade com que os débitos são cobrados. Bem como, adota a padronização dos roteiros, procedimentos e papéis de trabalho, identificando a atividade, indicadores de desempenho, classificação da dívida tributária, fatores críticos de êxito da cobrança, perfil do agente de cobrança, estágios de agravamento da dívida e ações de cobrança.

No início do projeto, apresentou-se como problemática a ínfima proporção de ingressos fiscais obtidos por meio da cobrança coativa no total dos rendimentos fiscais, cujas causas se apresentavam:

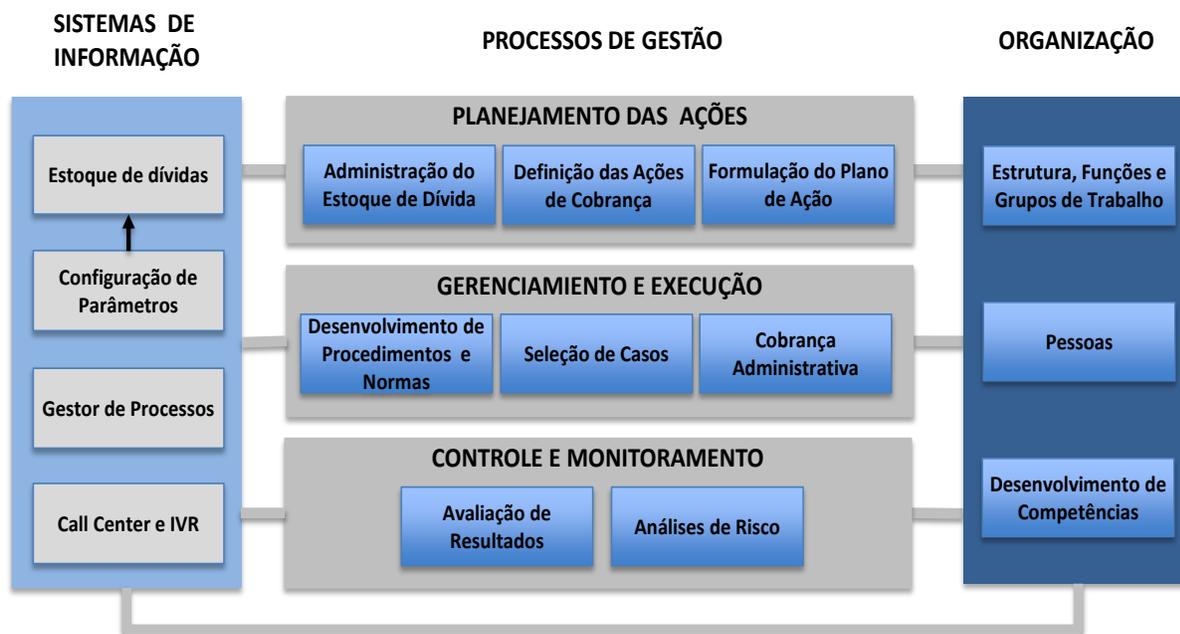
- Baixa celeridade da seqüência entre a apuração dos fatos e a ação cobradora;
- Crescimento de controvérsias tributárias;
- Não adoção de instrumentos e práticas de garantia do crédito tributário;
- Inexistência de regras sobre transação e conciliação administrativa e judicial de litígios tributários;
- Inexistência ou obsolescência de equipamentos;
- A não vinculação entre o sistema de cobrança administrativa e cobrança judicial.

Dentro deste contexto, foi aprovado no âmbito do PROFISCO a revisão do modelo de cobrança administrativa, como parte do componente - Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária, tendo como entregas:

- Modelo de cobrança;
- MBA em Direito Tributário;
- Cursos de pequena duração, *in company*, conforme plano de capacitação;
- Contratação de empresa especializada em eventos para realização de seminário.

Com o objetivo de desenvolver o novo modelo de Cobrança foi contratada consultoria especializada (CIAT).

Conforme já descrito, a figura a seguir demonstra o novo modelo de cobrança administrativa da SEFAZ proposto pela consultoria, integrando três grandes componentes: Sistema de Informação para Cobrança; Processo de Gestão de Cobrança e Organização da Área.



O sistema informatizado encontra-se em desenvolvimento, devendo ser concluído em 2016.

Vale ressaltar, que no tocante às melhorias, mudanças e ampliações necessárias nos aplicativos especificados ao nível de requisitos pela consultoria, a SEFAZ estabeleceu responsabilidade à área de tecnologia, para a implementação do sistema que suporta o novo modelo.

A não implementação completa das soluções tecnológicas do sistema de cobrança, decorrem, principalmente, da escassez de recursos de TI, ocasionando atraso no desenvolvimento dos aplicativos para atender o novo modelo, culminando para o não atingimento integral da meta acordada e gerando dificuldade quanto ao gerenciamento das novas soluções implantadas na administração tributária, o que afeta a gestão integral do crédito tributário.

Como forma de minizar os impactos na gestão integral do crédito tributário, em especial no serviço de cobrança devido a não implantação do sistema, e por recomendação do BID em missão de supervisão, a SEFAZ deu seguimento ao processo de contratação de consultoria para o desenvolvimento do novo sistema de cobrança administrativa com recursos de financiamento.

3. META ACORDADA NO MARCO DE RESULTADOS

Linha de base: Prazo médio de execução das ações de cobrança administrativa = 98 dias (2009).

Valor acordado: Redução do prazo médio de execução das ações de cobrança administrativa para 10 dias, em 24 meses.

Valor alcançado: Prazo médio de 15 dias atingido. Meta de 10 dias prevista para 2016

O prazo médio de cobrança alcançado é 15 dias. Com expectativa do pleno atingimento da meta de 10 dias para 2016, culminando com o desenvolvimento e implantação do sistema de cobrança, cuja iniciativa está planejada para este exercício, conforme delineado no planejamento estratégico de 2016 a 2019.

O não atingimento integral da meta acordada, deu-se em decorrência do atraso no desenvolvimento dos aplicativos para atender o novo modelo. Observando-se a iniciativa no planejamento estratégico para

2016, a SEFAZ iniciou o processo de contratação de consultoria para o desenvolvimento do novo sistema de cobrança administrativa com recursos de financiamento, com expectativa do pleno atingimento da meta de 10 dias no exercício em curso.

4. ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO

No desenvolvimento e implantação do novo modelo foram enfrentadas algumas dificuldades que culminaram para o adiamento do cronograma final do projeto, como por exemplo a limitação do tempo e a conveniência e compatibilidade de agendas executivas, por conta dos vários projetos em curso.

Neste sentido, foram aprovadas medidas contempladas no Plano de Aceleração da Execução do projeto com adoção das seguintes iniciativas:

- Autorização do executivo para realização de concurso público para contratação de 80 auditores dos quais 20 específico na área de TI;
- Aumento do contingente terceirizado de TI;
- Revisão do cronograma de realização dos cursos voltados para área gerencial de cobrança.

Embora com o enfrentamento das dificuldades enumeradas, podemos considerar como efetivos os seguintes resultados percebidos no âmbito do projeto:

- Contratação da consultoria - CIAT para revisão e atualização do modelo de gestão da cobrança;
- Contratação de consultor especializado para assistir a Equipe de Projeto na discussão, na avaliação e na homologação dos produtos desenvolvidos pela consultoria;
- Realização de curso de MBA em Direito Tributário;
- Realização de capacitação específica: Técnicas de Comunicação, Técnicas de Atendimento, Desenvolvimento Gerencial, Técnicas de Cobrança;
- Edição da Fase II do Curso de Cobrança e, do Curso de Conta Corrente Fiscal, com a publicação de 2.000 exemplares;
- Capacitação operacional online/Portal do Conhecimento: Processo administrativo fiscal, Cobrança administrativa e Conta corrente fiscal e parcelamento;
- Formação da equipe de cobrança com base na Matriz de Competência;
- Redução do prazo médio de execução das ações de cobrança administrativa de 98 para 15 dias, mesmo sem o desenvolvimento e implantação do sistema informatizado;
- Instituição de um Corpo Técnico de Cobrança com duas áreas de gestão: Cobrança Administrativa e de Conta Corrente Fiscal na estrutura orgânica da SEFAZ.

O desenvolvimento do novo modelo de cobrança efetivou-se por meio da execução das atividades:

- Diagnóstico da situação encontrada na SEFAZ, com indicação das lacunas a serem preenchidas pelo projeto;
- Proposta da Arquitetura do Modelo de Gestão da Cobrança Administrativa, discutido e aprovado pela Câmara de Planejamento e Política Tributária da SEFAZ.
- Mapeamento das competências da cobrança para subsidiar o modelo de gestão e desenvolver as entregas do novo modelo de cobrança.
- Desenvolvimento de Metodologias a serem aplicadas no planejamento, gerenciamento e execução das atividades de cada processo de cobrança.
- Definição dos processos de gerenciamento e da execução da ação de cobrança.
- Elaboração de manuais de procedimentos padrão do modelo de cobrança;
- Matriz de desenvolvimento das competências necessárias à operação do novo modelo de cobrança;

- Matriz de classificação do crédito tributário, para orientar a relevância da ação de cobrança;
- Definição das funcionalidades do novo sistema de cobrança, acompanhamento do desenho e definições para o desenvolvimento do Business Intelligence (BI) e definição dos relatórios gerenciais e acompanhamento dos resultados dos indicadores.

Embora o sistema informatizado, ainda não esteja implantado, enumeramos alguns dos fatores que contribuíram para o alcance dos resultados citados acima:

- Maturidade da equipe de gestão da cobrança que atua no seguimento desde 2006;
- Internalização e utilização das novas técnicas e processos de cobrança definidos no novo modelo;
- Capacitação das competências básicas de cobrança, nos níveis de conhecimento: básico, intermediário e avançado;
- Descrição dos postos de trabalho dos servidores envolvidos no processo de cobrança: Gestor Estratégico, Gestores operacionais, Analistas de Cobrança, Cobradores;
- Elaboração do conteúdo programático dos cursos, por parte da consultoria, para contratação das competências básicas, nos 3 níveis de conhecimento;
- Integração e comprometimento por parte das áreas relacionadas com o processo de cobrança (Fiscalização, Arrecadação, Contencioso e Atendimento);
- Assistência de um consultor individual com larga experiência em Administração Tributária, que atuou durante o desenvolvimento do modelo, na avaliação e na homologação dos produtos entregues pela consultoria;
- Assistência dedicada da Assessoria de Projetos – ASPRO.

5. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

Data de Início: Janeiro de 2012

Data de Término: Dezembro de 2014

6. SUSTENTABILIDADE DA SOLUÇÃO

O novo modelo remete para técnicas modernas de âmbito nacional, que além de outras iniciativas visa a eliminação de papel, o uso de certificação digital, rotinas automáticas na consolidação da carteira de cobrança, uso do domicílio tributário eletrônico e classificação do crédito tributário por grau de risco. No sistema, também constam parametrizações das regras de negócio do novo modelo, idealizadas em conjuntura vivenciada nos exercícios referentes ao período compreendido entre os anos de 2012 a 2014. Com isto, a demora no desenvolvimento e implantação do sistema pode comprometer a eficácia do modelo, pois novas bases legais e o comportamento do contribuinte podem requerer forte atualização no modelo.

Com o intuito de minimizar esse efeito, tramita na SEFAZ o processo para contratação de consultoria para desenvolvimento e implantação no sistema de cobrança.

Além das causas citadas, podemos ainda considerar, as constantes mudanças de base legal as quais afetam diretamente as rotinas operacionais do processo de cobrança, o que enseja ações de continuidade para acompanhamento e atualização do modelo.

7. BENEFÍCIOS E RESULTADOS QUE PODERÃO SER ALCANÇADOS PARA ALÉM DO MARCO DE RESULTADOS

7.1. Benefícios qualitativos

Com a implantação dos processos de cobrança do novo modelo, houve redução significativa dos prazos para restrição do devedor, remetendo a administração a promover medidas de melhoramento nos processos: declaração, arrecadação, fiscalização e contencioso, afetados pelas ações do processo de cobrança, tendo como consequência positiva o aumento do risco subjetivo dos contribuintes.

Valorização e reconhecimento da área de cobrança, bem como do seu corpo funcional por conta da alocação da área na estrutura organizacional.

7.2 Outros resultados quantificados

Como no novo modelo de cobrança foi tratado basicamente a cobrança do ICMS, imposto de maior representatividade na arrecadação estadual, o processo de cobrança alcança: valores declarados e não pagos, valores lançados em autos de infração decorrentes de levantamentos fiscais, valores levantados por fiscalizações de trânsito de mercadorias, diferenças apuradas em monitoramentos/cruzamento de bases de dados, parcelamentos em atrasos e todos estes em conta corrente fiscal, o processo que mais se destaca e orienta a recuperação de crédito diz respeito aos valores declarados pelo contribuinte. Esses valores devem ser acompanhados dentro do próprio mês de referência. No modelo anterior o processo de cobrança do valor declarado era composto de ciclos mensais de cobrança, onde o valor não recolhido naquele ciclo era consolidado na cobrança feita no ciclo do mês seguinte, de forma que era cobrado reiteradamente na mesma modalidade de cobrança e, somente a cada seis meses eram emitidas notificações de lançamento dos débitos para posterior envio à dívida ativa.

Atualmente a aplicação do novo modelo, contempla cinco processos de cobrança com ciclo de 30 dias cada, de forma que um débito não recolhido no primeiro ciclo, será cobrado no segundo ciclo, dentro de outro processo com o agravamento da dívida e restrições ao devedor.

Neste contexto, com a redução do prazo do processo de cobrança de valor declarado, destaca-se impacto positivo em relação ao prazo para restrição cadastral que era de 40 dias contados a partir do vencimento do débito, fato que culminou para edição de anteprojeto de Lei requerendo a atualização da base legal, reduzindo esse prazo para 20 dias. Com a implantação do sistema certamente outros indicadores serão afetados.

7.3 Resultados para o aumento da arrecadação

Resultados positivos e existentes, no entanto esses dados encontram-se em dependência de sistema e mineração de dados, em construção.