

# MANUAL

## SOBRE GESTÃO DE RISCOS DE DESCUMPRIMENTO PARA ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS



Com a colaboração de:







# MANUAL SOBRE GESTÃO DE RISCOS DE DESCUMPRIMENTO PARA ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Com a colaboração de:



Servicio de Administración Tributaria



Año 2022

# Manual sobre Gestão de Riscos de Descumprimento para Administrações Tributárias

©2022, Derechos Reservados

Todos os direitos reservados

Centro Interamericano de Administrações Tributárias - CIAT

Servicio de Impuestos Internos de Chile - SII

Fundo Monetário Internacional - FMI

Versão em português, 2022

Versão original em espanhol publicada em 2020

ISBN: 978-9962-722-25-0

Os direitos de edição, publicação e distribuição do **Manual sobre Gestão de Riscos de Descumprimento para as Administrações Tributárias** são detidos pela Secretaria Executiva do CIAT.

Os direitos morais de autoria correspondem ao CIAT, ao SII, ao FMI e aos membros Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário do CIAT. As partes podem disponibilizar a utilização e divulgação deste documento para qualquer finalidade, mantendo os logotipos, nomes de autores e colaboradores nesta publicação.

As opiniões expressas e os argumentos aqui utilizados não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países-membros do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), do Fundo Monetário Internacional, do Servicio de Impuestos Internos do Chile, da sua Junta Executiva ou dos países que representa.

É concedida permissão para reproduzir este livro no todo ou em parte, por qualquer meio ou processo, conhecido ou desconhecido, desde que a fonte e os detentores dos direitos autorais sejam devidamente reconhecidos.

# EQUIPE DE TRABALHO

## **Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT)**

Coordenação Técnica e Logística:

- Raúl Zambrano
- Isaác Gonzalo Arias Esteban

## **Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII)**

Referência do manual e redação:

- Fernando Barraza Luengo
- Eduardo Medel González
- Natalia Güenul Almonacid
- Jorge Bravo Albornoz
- Rodrigo Miranda Sáez

## **Cooperação GIZ-Alemanha**

Financiamento da iniciativa no âmbito do programa de cooperação intitulado “Luta contra a evasão tributária na América Latina e no Caribe, através do CIAT”:

- Joerg Wisner

## **Servicio de Administración Tributaria (SAT) do México**

Coorganizador da reunião da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário, na qual se discutiu a estrutura do Manual, realizada na Cidade do México em 2016.

## **AECID Cooperação Espanhola e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**

Coorganizadores da reunião da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário, na qual se discutiu o conteúdo do Manual, realizada em Antígua, Guatemala, em 2017.

## **Fundo Monetário Internacional (FMI). Departamento de Finanças Públicas<sup>1</sup>**

Redação da seção intitulada “Gestão integral de riscos nas Administrações Aduaneiras”:

- Selvin Lemus
- Azael Pérez

<sup>1</sup> As opiniões expressas neste capítulo são as dos autores e não representam necessariamente as do Fundo Monetário Internacional ou de suas políticas.

Administrações Tributárias dos países da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário do CIAT que forneceram contribuições técnicas com base em sua experiência e feedback:

<b>Australian Taxation Office</b>	Austrália
<b>Barbados Revenue Authority</b>	Barbados
<b>Servicio de Impuestos Nacionales</b>	Bolívia
<b>Secretaría da Receita Federal</b>	Brasil
<b>Canadian Revenue Agency</b>	Canadá
<b>Servicio de Impuestos Internos – Coordinador Técnico</b>	Chile
<b>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</b>	Colômbia
<b>Dirección General de Tributación</b>	Costa Rica
<b>Servicio de Rentas Internas</b>	Equador
<b>Dirección General de Impuestos Internos</b>	El Salvador
<b>Agencia Estatal de Administración Tributaria</b>	Espanha
<b>Superintendencia de Admnsitración Tributaria</b>	Guatemala
<b>Guyana Revenue Authority</b>	Guiana
<b>Servicio de Administración de Rentas</b>	Honduras
<b>Guardia di Finanza</b>	Itália
<b>Tax Administration Jamaica</b>	Jamaica
<b>Servicio de Administración Tributaria</b>	México
<b>Dirección General de Ingresos</b>	Nicarágua
<b>Dirección General de Ingresos</b>	Panamá
<b>Subsecretaría de Estado de Tributación</b>	Paraguai
<b>Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria</b>	Peru
<b>Her Majesty Revenue and Customs</b>	Reino Unido
<b>Dirección General de Impuestos Internos</b>	República Dominicana
<b>Dirección General Impositiva</b>	Uruguai

## AGRADECIMENTOS

A Secretaria Executiva do CIAT agradece a todas as agências e iniciativas de cooperação, organizações, Administrações Tributárias e especialistas que permitiram concretizar a iniciativa de elaborar um Manual sobre este tema, tão necessário para as nossas Administrações Tributárias nos tempos atuais.

Estamos especialmente gratos ao Sr. Fernando Barraza Luengo, Diretor do Servicio de Impuestos Internos do Chile (SII), por colocar à disposição do CIAT sua experiência e uma equipe de profissionais do mais alto nível que atuaram como relatores do Manual e comunicadores da experiência do SII no âmbito das reuniões da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário. Agradecemos também ao apoio e liderança prestados a este projeto durante muito tempo pelo ex-Subdiretor de Fiscalização, Sr. Víctor Villalón Méndez, durante sua passagem pelo SII. Finalmente, destaca-se o elevado nível de empenho e dedicação da equipe profissional do SII, liderada pelo Chefe do Departamento de Gestão do Cumprimento Tributário, Sr. Eduardo Medel González, para conseguir a elaboração deste Manual.

Estendemos nossos agradecimentos aos profissionais e gestores do SII que contribuíram para a concepção e implementação do Modelo de Gestão do Cumprimento Tributário do Chile (MGCT) e que, a partir de suas diferentes posições, apoiaram o trabalho da equipe de redação e contribuíram com exemplos e insumos para o conteúdo deste Manual. Destaca-se o trabalho de funcionários do Departamento de Sistemas de Fiscalização da Subdireção de Fiscalização; Paula Acevedo Flores, Chefe do Departamento de Análise Seletiva; Brandon Peña Villagra, Chefe da Área de Análise de Riscos; Alejandro Díaz Galaz, Chefe da Área de Gestão de Riscos; Gonzalo Pavez Sepúlveda, Chefe da Área de Programação de Tratamentos; Ximena Salazar Muñiz, Chefe da Área de Caracterização do Contribuinte; Rodolfo Bravo Bustos, Responsável pelo Plano de Gestão do Cumprimento Tributário (PGCT); e Carlos Manríquez, Chefe da Área de Riscos Específicos do IVA.

Deve ainda ser salientado o apoio do “Her Majesty Revenue and Customs” do Reino Unido e da “Australian Tax Office” da Austrália pelo acompanhamento das reuniões da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário e por suas recomendações em relação à estrutura e ao conteúdo do Manual.

Finalmente, gostaríamos de destacar o apoio financeiro da GIZ, que possibilitou a promover esta iniciativa e torná-la realidade, bem como as contribuições financeiras, em espécie e técnicas, proporcionadas pelo SAT do México, pela AECID, pelo BID e pelo FMI.

## PALAVRAS DO SECRETÁRIO EXECUTIVO DO CIAT

É para mim um prazer ter a oportunidade de apresentar este novo Manual que se junta à coleção de Manuais do CIAT, que tratam de assuntos que constituem pilares para o bom funcionamento das Administrações Tributárias.

A gestão de riscos de descumprimento tributário constitui uma tarefa fundamental para as Administrações Tributárias. Digo sempre que, se os cadastros dos contribuintes são a “alma” das Administrações Tributárias, e a conta corrente o “coração”, a análise de riscos é a “mente” do processo tributário nos dias de hoje, no qual temos que lidar com imensas bases de dados, e com cada vez menos recursos.

Nos tempos atuais, o desafio consiste em realizar esta tarefa de forma planejada, sistemática e, sempre que possível, centralizada, fazendo uso das tecnologias de informação e das telecomunicações. Isto é fácil de dizer; contudo, no CIAT, entendemos o esforço necessário para a maioria das Administrações Tributárias dos países em desenvolvimento criar as bases para a implementação bem-sucedida dos sistemas modernos de gestão de riscos. Isto envolve não somente a formação do pessoal e o investimento em infraestruturas, mas também uma mudança na cultura organizacional e na forma como as coisas são feitas. Talvez um dos efeitos organizacionais internos mais significativos dos atuais sistemas de risco seja a redução do nível de decisões discricionárias, gerando, assim, maior transparência e certeza nas ações da Administração Tributária. Da mesma forma, um sistema adequado de gestão de riscos também permite a alocação oportuna de tratamentos, inclusive aqueles com efeito preventivo e em tempo real.

Este Manual aborda todos esses temas com grande detalhe e representa um exemplo de coordenação de esforços entre Administrações Tributárias, agências de cooperação e sócios internacionais, que cumpre com a grande maioria dos aspectos que compõem a Missão do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, entre eles: “Promover a cooperação internacional e o intercâmbio de experiências e informações e prestar serviços de assistência técnica, estudos e capacitação, contribuindo, assim, para o fortalecimento das Administrações Tributárias de seus países-membros”.

Agradeço profundamente ao SII do Chile por fornecer sua experiência como base técnica para este Manual, à GIZ da Alemanha por apoiar e financiar esta iniciativa, ao FMI por sua contribuição técnica sobre aspectos aduaneiros da gestão de riscos e ao SAT do México, à Cooperação Espanhola da AECID e ao BID por suas contribuições para materializar as reuniões da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário. Da mesma forma, agradeço a todas as Administrações Tributárias dos países-membros e não membros do CIAT que forneceram feedback e contribuições técnicas para a materialização do Manual.



**Márcio F. Verdi**  
Secretário Executivo – CIAT

# ÍNDICE DE CONTEÚDOS

Equipe de trabalho .....	v
Agradecimentos .....	vii
Palavras do secretário executivo do CIAT.....	viii
Glossário .....	xxi
Metodologia.....	xxiii
Introdução.....	xxiv
<b>I Aspectos gerais .....</b>	<b>3</b>
1 Contexto atual do risco de cumprimento tributário .....	3
2 Modelo de Gestão de Riscos .....	4
2.1 OCDE .....	5
2.2 União Europeia (UE) .....	6
2.3 Norma ISO 31.000, de dezembro de 2009.....	7
2.3.1 Estrutura de gestão de riscos baseada na Norma ISO 31.000/2009 .....	9
2.3.2 Fases do processo de gestão de riscos .....	10
2.4 Abordagem de gestão de riscos nas Administrações Tributárias .....	12
2.4.1 Definição de modelo baseado na gestão de riscos de casos específicos ..	12
2.4.2 Definição de modelo baseado na gestão integral de riscos .....	12
<b>II Aspectos a considerar para atingir uma gestão de riscos efetiva .....</b>	<b>19</b>
1 Classificação de riscos do contribuinte .....	19
1.1 Atributos para a valoração de riscos.....	22
1.2 Cálculo da probabilidade.....	27
1.2.1 Modelo de frequência simples .....	27
1.2.2 Modelo de frequência com ponderadores.....	27
1.2.3 Modelos de modelagem matemática .....	30
1.2.3.1 Redes Neurais.....	32
1.2.3.2 Árvores de decisão.....	33
1.2.3.3 Regressão logística .....	36
1.2.4 Modelos de avaliação .....	37
1.2.4.1 Modelo baseado na percepção dos contribuintes .....	37
1.2.4.2 Modelo de disposição para o cumprimento tributário .....	40
1.3 Cálculo das consequências .....	41
1.3.1 Consequências em função da receita ou do tamanho.....	42
1.3.2 Consequências por meio da utilização de técnicas de mineração.....	42
1.3.2.1 Valor do contribuinte .....	43
1.3.2.2 Clusters para determinar grupos de pertencimento .....	43

1.3.2.3 Cálculo da consequência .....	43
2 Segmentos de contribuintes.....	45
2.1 Classificação dos segmentos de contribuintes.....	46
2.1.1 Macrosegmentos .....	46
2.1.2 Segmentos econômicos segundo regras comerciais .....	58
2.1.3 Outros critérios para segmentar os contribuintes.....	60
2.2 Indicadores de características.....	64
2.3 Relatórios .....	66
3 Obrigações e brechas.....	69
3.1 Obrigações.....	69
3.2 Brechas.....	73
4 Informações.....	80
4.1 Acesso à informação.....	80
4.2 Disponibilidade de informações .....	84
4.3 Qualidade das informações .....	86
4.4 Ferramentas de exploração.....	91
4.5 Competências analíticas para exploração .....	93
4.6 Importância das informações .....	93
5 Sistemas.....	94
5.1 Sistema de gestão do cumprimento tributário .....	94
5.2 Sistemas de exploração e visualização de dados.....	104
5.3 Sistemas de gestão e consulta de casos .....	109
6 Estrutura organizacional.....	119
7 Direção estratégica.....	127
7.1 Mapa Estratégico.....	127
7.2 Processos estratégicos .....	132
7.3 Governança de um modelo de gestão de risco .....	133
<b>III O processo de gestão de riscos .....</b>	<b>137</b>
1 Etapa 1: Identificação dos riscos .....	137
1.1 Processo e fontes de identificação de riscos .....	137
1.2 Resultado da identificação de riscos.....	140
2 Etapa 2: Análise e valoração dos riscos.....	143
2.1 Declaração do risco .....	144
2.2 Análise do risco.....	145
2.2.1 Causas externas.....	145
2.2.2 Causas internas.....	146
2.2.3 Características dos contribuintes .....	148

2.2.4	Padrão de comportamento.....	148
2.2.5	Consequências do descumprimento.....	149
2.2.6	Valoração do risco de descumprimento.....	150
2.2.6.1	Probabilidade.....	151
2.2.6.2	Consequências.....	152
2.2.6.3	Exemplos de valoração de riscos de descumprimento .....	154
2.2.7	Tratamentos.....	160
2.2.7.1	Ações de tratamento estruturais .....	160
2.2.7.2	Ações de tratamento preventivo.....	162
2.2.7.3	Ações de tratamento corretivo .....	165
2.2.8	Política de alocação de tratamentos.....	168
3	Etapa 3: Priorização de riscos.....	171
3.1	Priorização de riscos .....	172
3.1.1	Matriz de riscos.....	173
3.1.1.1	Identificação dos riscos de descumprimento .....	174
3.1.1.2	Identificação de tratamentos ativos .....	175
3.1.1.3	Seção valor e classificação da exposição ao risco.....	177
3.1.2	Exemplos da utilização da matriz de riscos.....	179
3.1.2.1	Exemplo 1.....	179
3.1.2.2	Exemplo 2 .....	181
3.2	Consolidação de riscos .....	182
3.3	Alocação de tratamentos.....	183
3.4	Despacho e gestão de estoques .....	184
3.4.1	Identificação de capacidades.....	185
3.4.2	Projeção e programação.....	185
3.4.3	Carga de trabalho .....	186
3.4.4	Acompanhamento .....	187
4	Etapa 4: Tratar.....	187
4.1	Recursos .....	188
4.2	Estruturação .....	189
4.3	Execução.....	189
4.4	Critérios para a definição do alcance das ações .....	190
4.5	Programas de tratamento .....	192
4.6	Modalidades de aplicação .....	193
5	Etapa 5: Avaliação.....	196
5.1	Avaliação do processo de gestão de riscos .....	198
5.2	Avaliação do risco do contribuinte .....	199

5.3	Avaliação do risco de descumprimento .....	202
5.4	Avaliação das brechas de cumprimento .....	203
5.5	Avaliação dos tratamentos.....	206
5.5.1	Método de diferença simples.....	209
5.5.2	Método pré-post .....	209
5.5.3	Método diferença-em-diferenças .....	210
5.6	Avaliação de macroindicadores.....	213
<b>IV</b>	<b>Aspectos específicos .....</b>	<b>219</b>
1	Gestão de riscos de descumprimento no setor massivo de contribuintes .....	219
2	Gestão dos riscos de descumprimento no setor seletivo dos contribuintes .....	229
3	Gestão de riscos de descumprimento em setores econômicos específicos .....	241
3.1	Setor de construção.....	241
3.2	Setor de mineração .....	242
3.3	Setor bancário .....	245
3.4	Setor de hidrocarbonetos .....	247
4	Gestão de riscos na Economia Digital.....	250
4.1	Comércio eletrônico .....	252
4.2	Economia colaborativa.....	255
<b>V</b>	<b>Gestão integral de riscos nas administrações aduaneiras .....</b>	<b>263</b>
1	Contexto geral da gestão de riscos nas aduanas .....	265
1.1	Desafios enfrentados pelas aduanas .....	265
1.2	Agentes que devem intervir na gestão de riscos .....	266
1.3	Alcance .....	266
2	Visão estratégica para uma gestão integral de risco .....	268
2.1	Abordagem estratégica .....	270
2.1.1	Planejamento estratégico .....	270
2.1.2	Política institucional de gestão integral de riscos .....	270
2.1.3	Comissão de gestão integral de riscos .....	270
2.2	Abordagem tática.....	271
2.2.1	Riscos de cumprimento.....	271
2.2.1.1	Rastreabilidade .....	271
2.2.1.2	Prevenção de riscos .....	272
2.2.1.3	Mitigação de riscos .....	272
2.2.1.4	Controle prévio ao despacho (cadastro dos operadores e análise das informações antecipadas) .....	273

2.2.1.5 Controle durante o despacho aduaneiro (importação, exportação e trânsito).....	275
2.2.1.6 Controle posterior ao despacho (auditoria a posteriori).....	277
2.2.2 Riscos institucionais.....	281
2.2.2.1. Estudo de caso sobre a região da América Central, Panamá e República Dominicana.....	281
2.3 Abordagem operacional .....	285
2.3.1 Segmentação e classificação dos operadores comerciais .....	286
2.3.2 Análise de riscos específicos .....	290
2.3.3 Implementação de ações de controle (tratamento dos riscos).....	294
<b>VI Anexos.....</b>	<b>299</b>
Anexo I: Experiências de algumas Administrações Tributárias .....	299
Anexo II: Ficha de atributos .....	309
Anexo III: Ficha de Riscos .....	310
Anexo IV: Mapa de obrigações .....	312
Anexo V: Ferramenta Qualitativa DGC .....	314
Anexo VI: Classificação de acordo com o nível de eficácia.....	316

## ÍNDICE DE FÓRMULAS

Fórmula 1: Frequência de atributos simples.....	27
Fórmula 2: Fator para agrupamento.....	29
Fórmula 3: Etapa do cumprimento.....	29
Fórmula 4: Valoração da probabilidade.....	30
Fórmula 5: Entropia.....	35
Fórmula 6: Ganho.....	35
Fórmula 7: Regressão logística.....	36
Fórmula 8: Equação em função da receita ou do tamanho.....	42
Fórmula 9: Brecha em relação ao cumprimento real.....	74
Fórmula 10: Brecha em relação ao descumprimento efetivo.....	74
Fórmula 11: Nível de exposição ao risco por tratamento.....	178
Fórmula 12: Nível de exposição ao risco agregado.....	178
Fórmula 13: Cálculo dos indicadores para cada importador.....	289

# ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1	Modelo de gestão de riscos OCDE .....	5
Ilustração 2:	Modelo de gestão de riscos da União Europeia.....	6
Ilustração 3:	Processo de gestão de riscos sob a Norma ISO 31.000/2009 .....	10
Ilustração 4:	Esquema representativo do processo de gestão de riscos - ISO 31.000 .....	11
Ilustração 5:	Clasificación de riesgos del contribuyente.....	20
Ilustração 6:	Probabilidade de contaminação.....	24
Ilustração 7:	Frequência de atributos com ponderadores .....	28
Ilustração 8:	Processo de agrupamento por variáveis, fatores e dimensões .....	30
Ilustração 9:	Processo Knowledge Discovery in Databases (KDD) .....	31
Ilustração 10:	Processo Knowledge Discovery in Databases (KDD) .....	32
Ilustração 11:	Diagrama de rede neural.....	33
Ilustração 12:	Exemplo de árvore de decisão .....	34
Ilustração 13:	Exemplo de árvore de decisão .....	36
Ilustração 14:	Modelo baseado na percepção do contribuinte .....	38
Ilustração 15:	Clusters associados a variáveis de interesse .....	39
Ilustração 16:	Clusters por número de empresas associadas a atividades econômicas.....	40
Ilustração 17:	Modelo de disposição para o cumprimento tributário .....	41
Ilustração 18:	Fatores envolvidos no cálculo das consequências .....	44
Ilustração 19:	Exemplo de macrossegmento .....	47
Ilustração 20:	Exemplos de segmentos com regras de análise de negócios.....	58
Ilustração 21:	Exemplos de segmentos operacionais, leis especiais, setores econômicos e processos da Administração Tributária (AT).....	60
Ilustração 22:	Elaboração própria a partir de informações anônimas.....	62
Ilustração 23:	Relatório nível nacional .....	67
Ilustração 24:	Relatório nível segmentos.....	67
Ilustração 25:	Relatório nível regional.....	68
Ilustração 26:	Resumo dos segmentos .....	68
Ilustração 27:	Obrigações tributárias.....	69
Ilustração 28:	Exemplo de mapa de brechas.....	77
Ilustração 29:	Exemplo de abordagem global de brechas e riscos .....	77
Ilustração 30:	Fontes de informação .....	81
Ilustração 31:	Tipos de dados .....	82
Ilustração 32:	Arquitetura do Data Warehouse (DW).....	84
Ilustração 33:	Princípios da qualidade da informação.....	88

Ilustração 34: Ferramentas de exploração por meio de Data Warehouse e Data Mart .....	91
Ilustração 35: Exemplo de visualização do software de exploração.....	92
Ilustração 36: Quadrante mágico para plataformas de dados científicos .....	92
Ilustração 37: Influência das informações sobre a organização .....	93
Ilustração 38: Fluxo do sistema de gestão de cumprimento tributário.....	96
Ilustração 39: Rastreabilidade e comparabilidade .....	111
Ilustração 40: Interface do Sistema de Gestão de Fiscalização (SGF) .....	111
Ilustração 41: Visão geral dos casos no SGF .....	112
Ilustração 42: Visualização de um caso no SGF .....	113
Ilustração 43: Visualização da busca de casos no SGF .....	114
Ilustração 44: Visualização de relatórios de gestão no SGF .....	114
Ilustração 45: Relatório de casos no SGF .....	115
Ilustração 46: Estrutura organizacional da sede do SAT México.....	122
Ilustração 47: Estrutura organizacional da AFIP Argentina.....	122
Ilustração 48: Estrutura organizacional da Administração Tributária do Japão (NTA).....	123
Ilustração 49: Evolução dos distintos modelos organizacionais .....	123
Ilustração 50: Mapa Estratégico institucional do SII do Chile.....	128
Ilustração 51: Mapa de Processos do SII .....	132
Ilustração 52: Processo de gestão de riscos .....	137
Ilustração 53: Riscos de descumprimento de uma obrigação tributária .....	138
Ilustração 54: Fontes de identificação de riscos de descumprimento .....	139
Ilustração 55: Técnicas de valoração de risco .....	152
Ilustração 56: Matriz 5x5. Níveis de valoração de risco de descumprimento.....	153
Ilustração 57: Exemplo gráfico de frequência.....	155
Ilustração 58: Exemplo de risco de “determinação incorreta da base do imposto de renda” .....	157
Ilustração 59: Árvore de decisão obtida para o caso em análise .....	158
Ilustração 60: Uma visão diferente da matriz 5x5. Unidades monetárias.....	159
Ilustração 61: Política de alocação de tratamentos .....	169
Ilustração 62: Política de alocação de tratamentos .....	169
Ilustração 63: Exemplo de aplicação da política de alocação de tratamentos .....	170
Ilustração 64: Subprocessos de priorização de riscos.....	172
Ilustração 65: Processo de gestão de riscos de descumprimento .....	198
Ilustração 66: Avaliação da classificação de risco do contribuinte .....	199
Ilustração 67: Movimentos na classificação de risco do contribuinte.....	200
Ilustração 68: Diminuição das probabilidades .....	201

Ilustração 69: Classificação dos riscos de descumprimento.....	202
Ilustração 70: Redução de brechas.....	204
Ilustração 71: Exemplo de análise de brechas.....	205
Ilustração 72: Exemplos de brechas e risco global .....	206
Ilustração 73: Exemplo grupo de tratamento x grupo de controle.....	209
Ilustração 74: Exemplo grupo de tratamento .....	210
Ilustração 75: Ejemplo grupo control .....	210
Ilustração 76: Diferença entre o grupo de tratamento e o de controle .....	211
Ilustração 77: Identificação de mudanças de comportamento sustentáveis.....	215
Ilustração 78: Mudança de comportamento sustentada .....	215
Ilustração 79: Mudança de comportamento não sustentada .....	216
Ilustração 80: Aplicação para a determinação do FUT (SII - Chile) .....	222
Ilustração 81: Mensagens de erro ao carregar dados Declaração 3561 (SII - Chile) ..	223
Ilustração 82: Evolução do comércio eletrônico B2C (Espanha) .....	253
Ilustração 83: Meios de pagamento (Espanha).....	253
Ilustração 84: Comércio interno e externo (Espanha).....	254
Ilustração 85: União Europeia (UE) em comparação com o resto do mundo .....	254
Ilustração 86: Número de americanos que trabalham na “Gig economy” (Espanha).256	
Ilustração 87: Distribuição dos canais de seletividade por grupos econômicos .....	267
Ilustração 88: Visão estratégica para a gestão integral de riscos .....	269
Ilustração 89: Principais resultados .....	283
Ilustração 90: Principais fragilidades comuns identificadas .....	285
Ilustração 91: Distribuição do Índice de Risco .....	290

## ÍNDICE DE MATRIZES

Matriz 1: Exemplos de indicadores de risco para o cálculo do IGR.....	288
Matriz 2: Estimativa dos pesos dos indicadores .....	289
Matriz 3: Hierarquização dos subitens selecionados .....	292
Matriz 4: Resumo das métricas por subitem tarifário .....	292
Matriz 5: Nível de participação dos importadores por subitem.....	293
Matriz 6: Critérios para a determinação dos níveis de frequência .....	293
Matriz 7: Classificação dos operadores segundo o tamanho de cada subitem.....	293

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabela 1: Experiencias de administraciones tributarias.....	21
Tabela 2: Tipos de variáveis utilizadas em modelos de risco.....	26
Tabela 3: Experiencias de administraciones tributarias.....	45
Tabela 4: Experiências de Administrações Tributárias .....	45
Tabela 5: Atualização dos segmentos - experiência comparativa.....	54
Tabela 6: Publicação dos segmentos .....	58
Tabela 7: Informações gerais sobre os segmentos.....	64
Tabela 8: Informações gerais sobre os segmentos.....	65
Tabela 9: Indicadores dos segmentos.....	65
Tabela 10: Indicadores de cumprimento do segmento .....	66
Tabela 11: Indicadores comerciais do segmento.....	66
Tabela 12: Tabela de brechas .....	75
Tabela 13: Atualização das obrigações tributárias.....	78
Tabela 14: Divulgação das obrigações tributárias.....	78
Tabela 15: Requisitos básicos do sistema para o processo de gestão de riscos.....	95
Tabela 16: Atributos para valorar os riscos .....	154
Tabela 17: Pesos de cada atributo, com faixas expressas em unidades monetárias (pesos chilenos).....	155
Tabela 18: Categorias associadas à agregação de atributos.....	156
Tabela 19: Distribuição das consequências (unidades monetárias) .....	156
Tabela 20: Matriz de riscos de descumprimento. Matriz 5x5.....	156
Tabela 21: Classificação de risco de descumprimento .....	157
Tabela 22: Regras de negócio utilizadas para a construção de uma árvore de decisão .....	157
Tabela 23: Política de alocação de tratamentos.....	169
Tabela 24: Seção de identificação de riscos na matriz de riscos.....	174
Tabela 25: Descrição da probabilidade na matriz de riscos.....	174
Tabela 26: Descrição das consequências na matriz de riscos.....	175
Tabela 27: Classificação e valor .....	175
Tabela 28: Seção de tratamentos realizados na matriz de riscos.....	176
Tabela 29: Seção de tratamentos propostos na matriz de riscos .....	176
Tabela 30: Valores do nível de eficácia na matriz de riscos.....	176
Tabela 31: Valores de eficácia na matriz de riscos.....	177
Tabela 32: Valores de classificação da matriz de riscoss .....	177
Tabela 33: Seção valor e exposição ao risco da matriz de riscos .....	178

Tabela 34: Valoração da exposição ao risco .....	178
Tabela 35: Exemplo de matriz de riscos de descumprimento.....	180
Tabela 36: Outros elementos de apoio à tomada de decisões na matriz de riscos ....	181
Tabela 37: Avaliação do tratamento .....	181
Tabela 38: Custos estimados para as ações de tratamento .....	181
Tabela 39: Exemplo de tabela de probabilidade de redução de riscos de descumprimento .....	203
Tabela 40: Rendimentos diretos.....	208
Tabela 41: Rendimento direto comparado.....	208
Tabela 42: Exemplos de boas práticas de rastreabilidade de mercadorias nas aduanas.....	271
Tabela 43: Boas práticas relacionadas ao controle prévio ao despacho aduaneiro ..	274
Tabela 44: Passos iniciais para a análise de riscos prévia ao despacho .....	275
Tabela 45: Boas práticas durante o despacho aduaneiro.....	276
Tabela 46: Boas práticas de TI que podem ser adotadas durante o despacho aduaneiro .....	277
Tabela 47: Boas práticas sobre auditoria a posteriori .....	278
Tabela 48: Boas práticas de facilitação do comércio lícito .....	279
Tabela 49: Âmbitos de coordenação/cooperação aduaneira com terceiros .....	280
Tabela 50: Alcance de cada elemento vinculado à gestão de riscos institucionais .....	281
Tabela 51: Principais fragilidades comuns identificadas .....	284
Tabela 52: Cadastro completo de riscos, incluindo seus tratamentos e indicadores.....	295

# GLOSSÁRIO

ADF	Marco de Diferenciación de Acciones
AEMETIC	Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica
AMPO	Análisis Multifuncional Programado y Objetivo
ARCH	Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera
ATO	Australian Taxation Office
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
CAPTAC-DR	Centro de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CART	Árbol de classificação y regresión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHAID	Chi Squared Automatic Detector
CIAT	Centro Interamericano de Administrações tributárias
COE	Risk Management Center of Expertise
CRA	Canada Revenue Agency
CRC	Classificação de risco del contribuyente
CRISP–DM	Cross Industry Standard Process for Data Mining
CRM	Corporate Risk Management
CSMS	Sistema de Selección y Administración de Casos
DECRED	Declaración de Operaciones con Tarjetas de Crédito
DGC	Instrumento de recopilación de información cualitativa de los contribuyentes
DGII	Dirección General de Impuestos Internos de República Dominicana
DIMOB	Declaración de información sobre actividades inmobiliarias
DIRPF	Declaración de Ajuste Anual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
DITR	Declaración del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
EP	Empresa Estatal Petroamazonas
ERM	Enterprise Risk Management
EUIPO	Oficina Europea de Propiedad Intelectual
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana para la Cooperación Internacional)
GRACO	Grandes Contribuyentes
GRC	Sistemas de Gestão de Cumplimiento
ICIJ	International Consortium of Investigative Journalists
ID3	Dicotomía iterativa 3
INACER	Boletín Indicador de Actividad Económica Regional
INCN	Importe neto de la cifra de negocios
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISR	Impuesto Sobre la Renta

<b>ITBIS</b>	Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
<b>KDD</b>	Knowledge Discovery in Databases
<b>MODA</b>	Modelo de Análisis
<b>NTA</b>	Administración Tributaria de Japón
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONTSI</b>	Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
<b>OT</b>	Obligados Tributarios
<b>OTAG</b>	Obligados Tributarios Activos Gestionables
<b>PAT</b>	Política de Asignación de Tratamiento
<b>PGCT</b>	Plan de Gestão de Cumplimiento Tributario
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNI</b>	Plan Nacional de Inspección
<b>POCT</b>	Plan Operativo de Cumplimiento Tributario
<b>PRICO</b>	Principales Contribuyentes
<b>PT</b>	Precios de Transferencia
<b>RAIS</b>	Relación Anual de Información Social
<b>RDF</b>	Risk Differentiation Framework
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>SAC</b>	Subdirección de Análisis de Cumplimiento
<b>SAR</b>	Servicio de Administración de Rentas de Honduras
<b>SEC</b>	Securities and Exchange Commission
<b>SERPRO</b>	Servicio Federal de Procesamiento de Datos
<b>SET</b>	Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay
<b>SGC</b>	Sistema de Gestão de Casos
<b>SGF</b>	Sistema de Gestão de Fiscalización
<b>SIF</b>	Sistema de gestão de casos denominado
<b>SII</b>	Servicio de Impuestos Internos de Chile
<b>SNAT</b>	Sistema Nacional de Auditoría Tributaria
<b>SPOT</b>	Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias
<b>SRI</b>	Servicio de Rentas Internas de Ecuador
<b>TBS</b>	Treasury Board of Canada Secretariat
<b>TET</b>	Tasa Efectiva de Tributación
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UGGE</b>	Unidades Regionales de Gestão de Grandes Empresas.
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## METODOLOGIA

Em janeiro de 2017, a Secretaria Executiva do CIAT, o Servicio de Impuestos Internos do Chile (SII) e a GIZ da Alemanha firmaram um acordo de colaboração para o desenvolvimento de um manual regional sobre Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário. Neste acordo, foi criada uma equipe composta por funcionários do Servicio de Impuestos Internos do Chile (SII), com conhecimento e experiência em questões de gestão de riscos, para trabalhar na estrutura do manual, seu desenvolvimento e sua elaboração. Esta iniciativa foi proposta na primeira reunião da Rede de Gestão de Riscos de Descumprimento Tributário do CIAT (doravante a Rede), realizada no México em 2016, cujo objetivo era criar e disponibilizar às Administrações Tributárias um manual prático sobre como desenvolver sistemas de gestão de riscos, sem necessariamente definir um modelo específico no âmbito do CIAT.

A estrutura do manual foi discutida pelos membros da Rede e acordada antes de prosseguir com seu desenvolvimento. Na etapa de desenvolvimento, a fim de proporcionar a referida abordagem prática do manual, foram recolhidas experiências por meio de questionários dirigidos às Administrações Tributárias, as quais foram motivadas a serem compartilhadas nas reuniões da Rede. Muitas destas experiências foram incluídas em diversas seções do manual. O componente teórico também é abordado neste Manual, fazendo referência à vasta referência bibliográfica disponível sobre o tema.

Em julho de 2017, foi definido o primeiro rascunho do manual, o qual foi submetido à consulta entre os países da Rede. O conteúdo do primeiro rascunho e o feedback das Administrações Tributárias foram apresentados e discutidos na segunda reunião da Rede, realizada em novembro de 2017 na Guatemala.

Concluído o procedimento anterior, a equipe de trabalho procedeu ao desenvolvimento de uma segunda versão do manual, considerando mais detalhes, os complementos propostos pela Rede e as experiências de outras Administrações Tributárias. A Secretaria Executiva do CIAT acompanhou todo o processo e revisou o texto do manual em todas as etapas.

## INTRODUÇÃO

Desde sua fundação, um dos principais objetivos do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) tem sido acompanhar a evolução das Administrações Tributárias e identificar questões de interesse comum que representem prioridades estratégicas e em que a coordenação de esforços possa permitir o desenvolvimento de produtos e a assistência entre pares, para mitigar a brecha no desenvolvimento de suas Administrações Tributárias.

A gestão de riscos de descumprimento tributário constitui precisamente uma questão relevante, de interesse comum para as Administrações Tributárias, que afeta a maior parte de seus processos. Todas as Administrações Tributárias gerenciam riscos; no entanto, existe uma margem significativa para melhorias, dados os avanços tecnológicos, as mudanças no contexto e, em casos específicos, a necessidade de reforçar e integrar processos.

Uma gestão de riscos eficiente e eficaz é imprescindível para alcançar o sucesso desejado em diferentes âmbitos de atuação. A identificação oportuna dos riscos e seu tratamento adequado permite não somente uma utilização eficiente dos recursos para otimizar a arrecadação - em outras palavras, fazer mais com menos -, mas também proporcionar um tratamento adequado para cada contribuinte de acordo com seu comportamento.

Dado o impacto do trabalho aduaneiro na cobrança de impostos e a complementaridade de muitos de seus processos com os das Administrações Tributárias, o manual inclui uma seção especializada na gestão integral de riscos de descumprimento aduaneiro.

Uma vez que existem princípios comuns para a adoção da gestão de riscos pelas Administrações Tributárias e Aduaneiras, esta seção centra-se em aspectos complementares para a implementação de uma gestão integral de riscos, tendo em vista as particularidades das operações aduaneiras. Considera também elementos práticos que visam contribuir para nortear a definição de uma estratégia integral de gestão de riscos, bem como para a realização de um exercício de autodiagnóstico, ao apresentar boas práticas relacionadas à implementação da gestão de riscos sob as principais funções de controle aduaneiro.

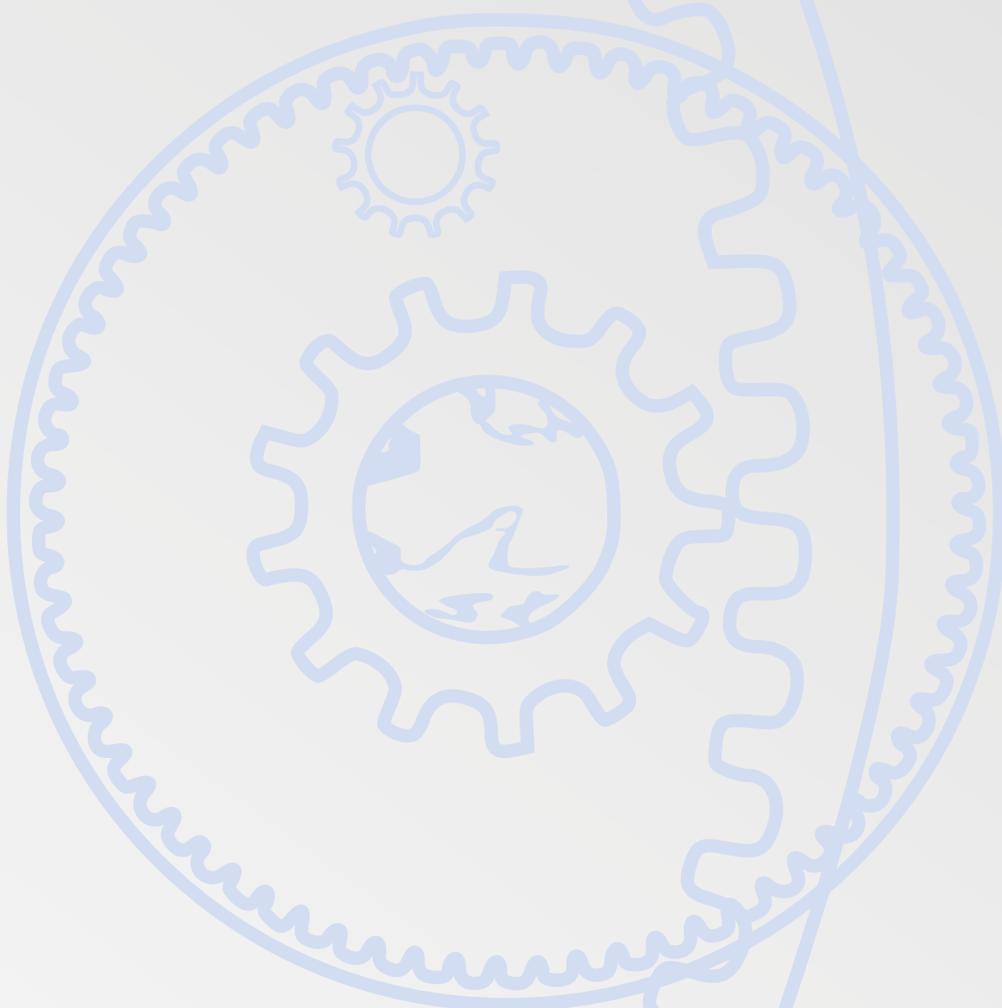
O Manual tem como objetivo tornar-se uma ferramenta útil para as Administrações Tributárias dos países que consideram o desenvolvimento de uma plataforma integrada para a gestão de riscos de descumprimento tributário. Apresenta os fundamentos da gestão de riscos de descumprimento tributário e detalha os componentes mais relevantes que constituem a essência de um modelo de gestão de riscos; tudo isto é apresentado a partir de uma perspectiva prática.

Neste sentido, os agentes-chave relacionados à administração das obrigações tributárias, pertencentes aos níveis gerencial e operacional, tais como os tributaristas e os analistas de dados, dispõem, por meio deste Manual, de uma ferramenta que lhes permitirá aprofundar sobre as potencialidades oferecidas pela gestão de riscos, entre elas:

- Compreender os diferentes fenômenos associados ao cumprimento das obrigações tributárias.
- Definir estruturas, processos, sistemas, ferramentas, recursos humanos e físicos.
- Identificar fontes de informação e avaliar sua qualidade.
- Conhecer as plataformas e as competências analíticas dos profissionais relacionados ao tema, tendo em vista o futuro. A tecnologia influencia cada vez mais os modelos de negócio e a transformação das Administrações Tributárias.

# Capítulo 1

## *Aspectos gerais*





# I ASPECTOS GERAIS

## 1 Contexto atual do risco de cumprimento tributário

As Administrações Tributárias necessariamente tiveram que modificar e adaptar suas estratégias seguindo as tendências dinâmicas geradas nas relações com seus contribuintes, originadas pelo desenvolvimento tecnológico e a globalização econômica. Este cenário impõe desafios que implicam uma aprendizagem contínua, maior inovação em matéria tributária e mudanças legislativas frequentes e, de forma geral, a necessidade de desenvolver iniciativas para melhorar a eficácia e a eficiência do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

As estruturas das Administrações Tributárias e as características de suas equipes de trabalho evoluíram ao longo do tempo, em função da abordagem de gestão de cumprimento tributário utilizada. Há algumas décadas, as Administrações Tributárias costumavam seguir um projeto focado em impostos e funções. Posteriormente, foi introduzido o enfoque por segmentos com base no tamanho do contribuinte. Assim, as estruturas das equipes de trabalho foram estabelecidas sob designações relacionadas, tais como “Departamento ou Unidade de Imposto de Renda” ou “Unidade de Pequenos Contribuintes”. Atualmente, algumas Administrações têm introduzido a gestão por processos, inclusive com uma abordagem matricial, pela qual as áreas são ordenadas de acordo com as funções-chave e as de apoio. É importante ressaltar que nenhuma dessas abordagens foi abandonada, mas, na prática e após vários anos, elas foram acumuladas e harmonizadas, considerando níveis progressivamente mais elevados de digitalização, automação e analítica avançada. Neste contexto, começam a ser introduzidos modelos de gestão de riscos, alguns de alcance limitado, para a seleção de casos de auditoria, e outros de escopo abrangente, com o objetivo de gerenciar os níveis estruturais de cumprimento tributário com base em diferentes ações ou medidas. Independentemente da abordagem utilizada, espera-se que a equipe administrativa de uma Administração Tributária tenha as ferramentas adequadas que lhe permitam ter uma visão estratégica sobre o desempenho a curto e longo prazo da instituição na gestão do cumprimento tributário. Neste sentido, é importante ser capaz de identificar e analisar as ações que estão perdendo sua eficácia inicial e aquelas necessárias para acompanhar a evolução da sociedade e do comportamento das pessoas. Em relação a este último aspecto, destaca-se a digitalização da economia, que tem modificado os padrões de comportamento na oferta e demanda de bens e serviços, sendo necessário que o sistema tributário garanta níveis aceitáveis de eficiência, eficácia, proporcionalidade e arrecadação. Isto significa que as equipes administrativas devem ser capazes de compreender e visualizar em tempo hábil as implicações dentro de sua organização das mudanças causadas por estas abordagens, ao prever iniciativas destinadas a materializar reformas significativas.

Assim, as Administrações Tributárias dos países mais desenvolvidos migraram de um modelo controlador e formalista para um que busca os mais altos níveis possíveis de cumprimento tributário por parte dos contribuintes, ao executar funções de controle somente nos casos em que houver maiores indicações de descumprimento. Da mesma forma, os avanços tecnológicos permitiram um melhor e maior acesso à informação, bem como uma maior capacidade de processá-la. Isso, em certos casos, aumenta o custo de cumprimento para os contribuintes, mas também suas exigências sobre o nível de facilitação do cumprimento de suas obrigações tributárias devido à utilização das informações referentes a eles. Alguns exemplos de facilitação

seriam: a informatização das plataformas, a maior utilização dos sistemas online, o uso mais intensivo das chamadas ‘redes sociais’<sup>2</sup>, entre outros aspectos. Diante desta mudança, torna-se necessário compreender e aprofundar nos aspectos tributários e econômicos, e mesmo nos aspectos sociológicos e psicológicos dos contribuintes, que provocam ou motivam tal comportamento ou conduta, e nas medidas a serem adotadas diante de cada situação tributária específica. É assim que algumas estratégias propostas nesta linha de pensamento influenciam na relação Administração Tributária/contribuinte, permitindo um cenário caracterizado por maior confiança mútua, melhor assistência e bons níveis de educação, políticas de informação mais claras, maior transparência, melhor qualidade e atendimento e uma aplicação mais estrita e rigorosa no caso de descumprimento das obrigações tributárias. Assim, pode-se exercer ações exemplares aos olhos dos contribuintes.

Deste modo, as Administrações Tributárias têm desenvolvido maneiras de compreender e abordar os contribuintes e seu ambiente em função do nível de cumprimento tributário. A maioria delas busca aumentar o conhecimento integral e sistemático do comportamento do contribuinte e seu ambiente, a fim de analisar os possíveis fatores de risco que possam manifestar-se associados ao descumprimento, com ênfase nas causas ou fatores que determinam a existência de tais riscos. Desta forma, pode-se promover ações de tratamento por meio de programas abrangentes que permitem eliminá-los, preveni-los ou corrigi-los, garantindo o adequado cumprimento tributário.

Em conclusão, o aumento dos níveis de cumprimento tributário dos contribuintes deve ser o resultado de melhores serviços para facilitar o cumprimento e formas adequadas de controle. O foco dos serviços está estreitamente relacionado à melhoria da qualidade dos produtos oferecidos e à diminuição do custo de cumprimento - eventualmente originado pelo próprio descumprimento -, por meio da criação de uma cultura fiscal nos contribuintes. Quanto ao controle, este deve começar na fase de assistência, incorporando, de maneira paulatina, dados fiscais contrastados, e a base de contribuintes sujeitos ao cumprimento de suas obrigações tributárias deve ser aumentada e melhorada, com o objetivo de fortalecer a fiscalização e aumentar a percepção do controle, incrementando assim o nível de cumprimento voluntário dos contribuintes.

## 2 Modelo de Gestão de Riscos

O conceito de modelo é amplamente definido e documentado. Entretanto, estabeleceu-se que um modelo é “uma representação conceitual, gráfica ou visual de determinado fenômeno ou processo”. Assim, um modelo, na matéria em análise, possibilita a determinação de um resultado final a partir dos dados de entrada, bem como o processamento destes.

A seguir, serão apresentadas duas definições do modelo de gestão baseado no risco. Uma delas é aquela proposta pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a outra pela União Europeia (UE). Serão indicados seus principais objetivos e alcances, complementando, ademais, com o que está estabelecido na norma ISO 31.000/2009<sup>3</sup>:

2 “Redes sociais” referem-se a aplicativos ou plataformas on-line para compartilhar informações, tais como Twitter, Facebook, LinkedIn, entre outras.

3 Objetivo Governamental de Auditoría No 3 - 2011, Proceso de Gestión de Riesgos.

## 2.1 OCDE<sup>4 5</sup>

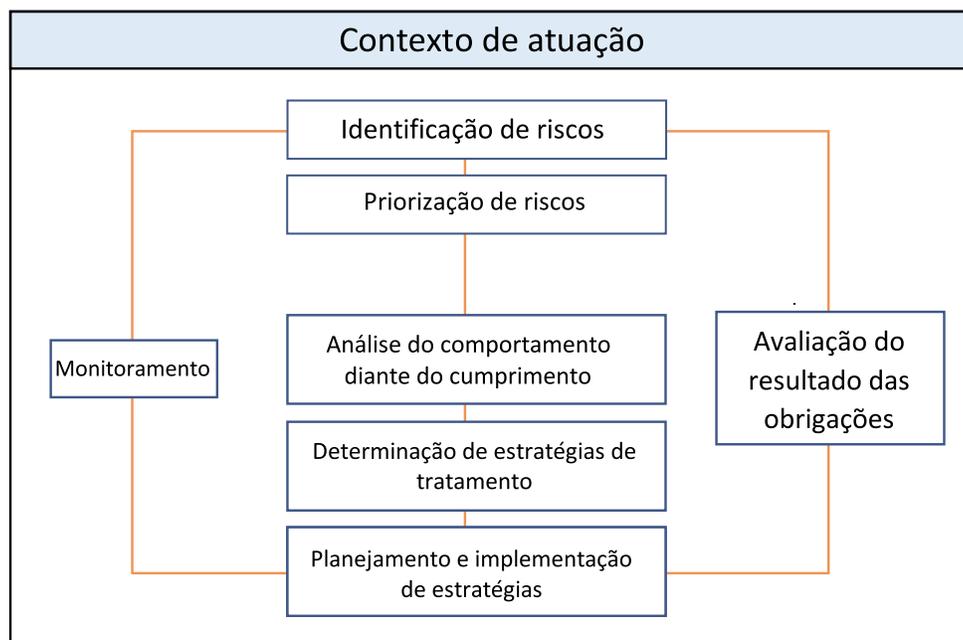
O contexto ou ponto de partida fornecido pelo modelo da OCDE está no cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes, classificadas em quatro grandes categorias:

1. Cadastrar no sistema.
2. Notificar a tempo as informações tributárias exigidas.
3. Comunicar as informações de forma completa e precisa.
4. Pagar as obrigações tributárias de maneira oportuna.

Se um contribuinte não cumprir com algumas das obrigações, será necessário estabelecer diferentes níveis de descumprimento, com base no que é descrito ou interpretado a partir das leis e normas administrativas.

A gestão do cumprimento baseada em riscos torna-se relevante ao estabelecer uma metodologia que permita sua gestão de forma integral. Constitui um processo estruturado que permite a identificação sistemática, a avaliação, a classificação e o tratamento dos riscos tributários identificados, conforme a ilustração a seguir, a qual representa o modelo em questão:

### Ilustração 1 Modelo de gestão de riscos OCDE



4 OCDE, Guidance Note; Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, October 2004, p. 8-9.

5 OCDE, Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments, March 2009, p. 9-12.

O modelo apresentado envolve melhorias no processo de tomada de decisão e foca nos seguintes âmbitos:

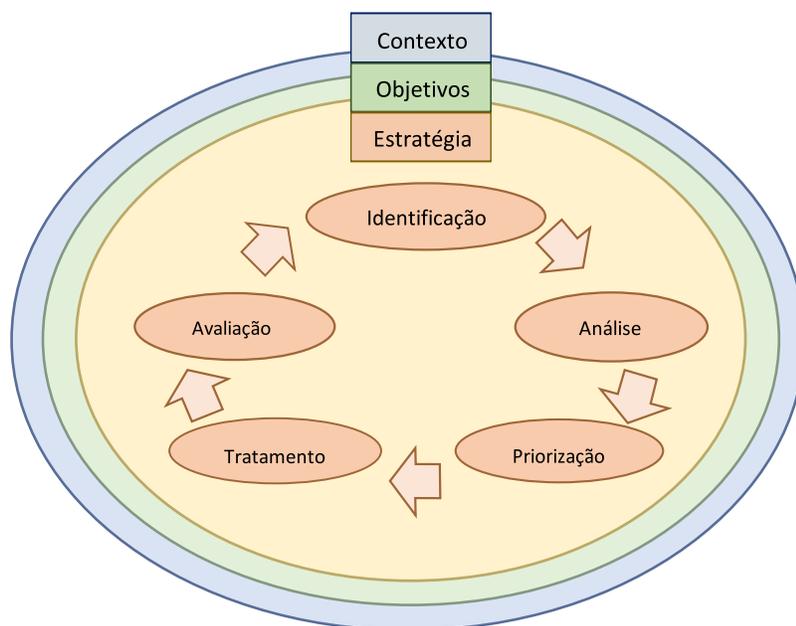
1. Responder de forma oportuna às mudanças no contexto (legislativas, regulatórias, entre outras).
2. Aplicar ações de tratamento considerando fatores de prioridade, oportunidade, cumprimento e êxito.
3. Otimizar as ações de fiscalização e arrecadação.

## 2.2 União Europeia (UE)<sup>6</sup>

O ponto de partida do modelo da UE está na arrecadação de todos os impostos e obrigações dos contribuintes, conforme indicado pelas leis tributárias dos países. Alguns contribuintes - por ignorância, má compreensão das regras e/ou procedimentos ou deliberadamente - não cumprem plenamente suas obrigações. Assim, as Administrações Tributárias permanentemente desenvolvem estratégias para lidar com o cumprimento das obrigações tributárias e esperam melhorar a percepção de eficácia e satisfação neste quesito.

Deste modo, a maioria das Administrações Tributárias da União Europeia incorporou um modelo denominado “Modelo de Gestão do Cumprimento Tributário”<sup>7</sup> que considera as etapas descritas na ilustração seguinte.

### Ilustração 2: Modelo de gestão de riscos da União Europeia



<sup>6</sup> European Commission, Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations, European Union, 2010.

<sup>7</sup> Compliance Risk Management Model.

O processo ocorre com o estabelecimento de uma estratégia, definindo corretamente os objetivos e considerando o contexto de seu desenvolvimento. Estes três elementos são fundamentais no processo, pois as mudanças metodológicas, legislativas ou regulamentares, o alcance e a eficiência, entre outros, afetarão os resultados e a tomada de decisões subsequentes.

Finalmente, este modelo busca influenciar positivamente os contribuintes, ao gerar efeitos positivos em sua conduta, melhorar o nível de proatividade no cumprimento, reduzir as brechas de cumprimento e facilitar a definição de ações de tratamento proporcionais diante da natureza e das consequências da brecha de cumprimento, entre outras melhorias.

Em relação aos modelos descritos anteriormente, o modelo adotado pelo Servicio de Impuestos Internos (SII) do Chile considera os melhores elementos dos já enumerados, com base na realidade e no contexto em que o país atua, e as boas práticas de outras Administrações Tributárias (*por exemplo, a Australian Taxation Office - ATO*).

### 2.3 Norma ISO 31.000, de dezembro de 2009<sup>8</sup>

Esta norma internacional recomenda que as organizações desenvolvam, implementem e melhorem continuamente uma estrutura de ação, cujo objetivo é integrar o processo geral de gestão de riscos, tanto na governança da organização quanto na estratégia, no planejamento, na gestão operacional, nos processos de informação, nas políticas, nos valores e na cultura, para que seja um processo integrado para toda a entidade. Desta forma, a gestão de riscos pode ser aplicada a toda uma organização, estendendo-se a todas as áreas e níveis, bem como a funções, projetos ou atividades específicas, a qualquer momento.

Organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam fatores e influências internas e externas, as quais proporcionam determinado nível de incerteza sobre o alcance dos objetivos que elas estabelecem e, quando for o caso, os respectivos prazos para que isso ocorra. O efeito que esta incerteza tem sobre os objetivos de uma organização constitui um risco.

Como as organizações procuram gerenciar o risco até certo grau, esta norma estabelece uma série de princípios que devem ser seguidos para que a gestão de riscos seja eficaz. Esta norma recomenda que as organizações desenvolvam, implementem e melhorem - de maneira contínua - uma estrutura de trabalho com o objetivo de integrar o processo de gestão de riscos aos processos de governança. De acordo com a norma, o processo de governança é definido como o sistema pelo qual as decisões estratégicas e gerenciais que influenciam os valores e a cultura da organização são tomadas e implementadas.

Cada instância da gestão de riscos, incluindo aquelas relacionadas a setores e aplicações específicas, implica necessidades, grupos-alvo, percepções e critérios individuais. Portanto, um dos pontos-chave desta norma consiste na inclusão do “estabelecimento do contexto” como uma atividade no início deste processo genérico de gestão de riscos. O estabelecimento do contexto permitirá a captação dos objetivos da organização, do ambiente em que se busca atingir estes objetivos, as partes interessadas e a diversidade de critérios de risco. Todos estes elementos contribuirão para revelar e avaliar a natureza e a complexidade de seus riscos.

8 NORMA ISO 31000:2009 – Principios y Directrices para la Gestión de Riesgos.

A aplicação da estrutura teórica do processo de gestão de riscos deve ser sempre adaptada à entidade e ao setor ao qual ela pertence. Neste caso específico, estará relacionada à Administração Tributária.

Benefícios potenciais da implementação da gestão de riscos:

- Melhora as possibilidades de atingir os objetivos da organização nos termos definidos.
- Aumenta o nível de compreensão dos principais riscos e suas implicações para a organização.
- Permite a identificação e a designação interna da responsabilidade pela gestão dos riscos comerciais.
- Permite a concentração de esforços em questões que realmente interessam à organização.
- Contribui para a redução de imprevistos e crises na organização.
- Aumenta a possibilidade de obter êxito nas iniciativas/projetos e na implementação de mudanças.
- Melhora a capacidade de assumir maiores riscos para maiores recompensas sociais e econômicas.
- Gera mais informações e proporciona transparência quanto aos riscos identificados e as decisões tomadas.

Cada instituição deve determinar sua própria estratégia para aceitar, mitigar ou eliminar riscos. Isto implica avaliar qual nível de risco é possível aceitar para cumprir sua missão institucional e seus objetivos estratégicos e fornecer um serviço de qualidade, agregando valor aos usuários, aos beneficiários ou a toda a comunidade.

Para que a gestão de riscos seja eficaz, é aconselhável considerar o seguinte:

- a) A gestão de riscos cria valor ao contribuir para a realização dos objetivos da organização e otimizar seu desempenho. Isto afetaria os níveis de segurança, cumprimento regulamentar, percepção do cidadão, qualidade dos produtos e serviços, gestão e eficiência dos processos (operações) e projetos, governança e reputação.
- b) A gestão de riscos é parte integrante de todos os processos organizacionais. Não se trata de uma atividade independente, separada das principais atividades e processos da organização.
- c) A gestão de riscos faz parte da tomada de decisão em nível estratégico e tático. Ela facilita a tomada de decisões informadas, ao priorizar as ações e distinguir os cursos alternativos de ação.
- d) A gestão de riscos considera a incerteza, sua natureza e como administrá-la.
- e) A gestão de riscos tem uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada, que contribui para a eficiência e para resultados consistentes, comparáveis e confiáveis.

- f) A gestão de riscos baseia-se nas melhores informações disponíveis: dados históricos, experiências, opiniões das partes interessadas, observações, previsões e opiniões de especialistas. Permite, inclusive, analisar e lidar com situações em que não existam informações, pois esta ausência é considerada uma anomalia do fenômeno de cumprimento em estudo.
- g) A gestão de riscos está alinhada ao contexto externo e interno da entidade e seu perfil de risco.
- h) A gestão de riscos deve considerar fatores humanos e culturais, ao reconhecer as capacidades, as percepções e as intenções das pessoas e das situações que podem facilitar ou dificultar a realização dos objetivos da organização.
- i) A gestão de riscos deve ser transparente e inclusiva. O envolvimento adequado e oportuno das partes interessadas, principalmente dos tomadores de decisão, em todos os níveis da organização, assegura que a gestão de riscos permaneça relevante e atualizada, que as partes interessadas estejam representadas e que suas opiniões sejam consideradas na determinação dos critérios de risco.
- j) A gestão de riscos deve começar na fase de assistência ao contribuinte, sendo incorporada como um sistema transparente que incentiva o comportamento, levando em conta as fontes de informação diretas e derivadas disponibilizadas ao contribuinte na hora do cumprimento de suas obrigações.
- k) A gestão de riscos é dinâmica, interativa e adaptável às mudanças, pois deve ser flexível para se adaptar a diferentes cenários.
- l) A gestão de riscos facilita a melhoria contínua da organização, já que esta deve desenvolver e implementar estratégias para aprimorar a maturidade de seu sistema de gestão de riscos, juntamente com todos os outros aspectos de sua organização.

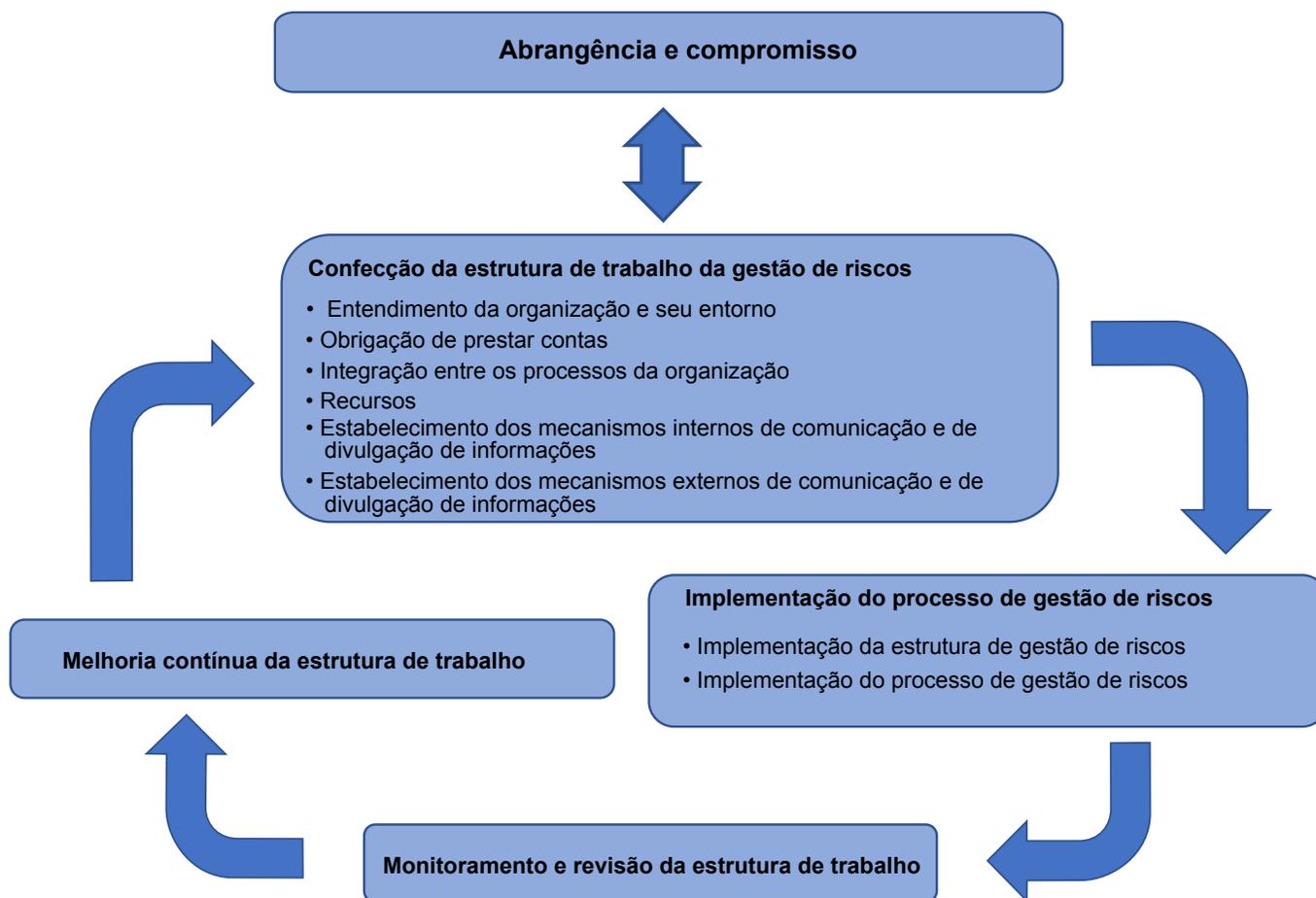
### 2.3.1 Estrutura de gestão de riscos baseada na Norma ISO 31.000/2009

O sucesso da gestão de riscos dependerá da eficácia da estrutura para gerenciar os riscos que fornecem as bases e os fundamentos que norteiam a organização em todos os níveis. A estrutura garante que as informações derivadas desse processo sejam adequadamente comunicadas e utilizadas como base para a tomada de decisões por parte das autoridades e para a responsabilidade, ou *accountability*, por estas.

O compromisso da organização com uma abordagem baseada no risco é fundamental ao projetar uma estrutura de gestão de riscos que considere a compreensão do contexto da instituição, o estabelecimento de políticas e responsabilidades, a integração da gestão de riscos aos processos, os recursos a serem disponibilizados ou utilizados, o estabelecimento de formas de comunicação externa e interna e mecanismos de relatório. Posteriormente, a estrutura e o processo de gestão de riscos devem ser implementados, monitorados e revisados periodicamente para obter uma melhoria contínua.

A estrutura descreve os componentes que integram o sistema de gestão de riscos e como eles se inter-relacionam. A estrutura é apresentada na ilustração a seguir:

### Ilustração 3: Processo de gestão de riscos sob a Norma ISO 31.000/2009



#### 2.3.2 Fases do processo de gestão de riscos

As fases nas quais o modelo de gestão de riscos pode ser desmembrado, em termos gerais, são as seguintes:

**Estabelecimento do contexto:** definição dos contextos estratégicos, organizacionais e gerenciais nos quais o processo de gestão de riscos ocorrerá. Os critérios a serem utilizados para avaliar os riscos devem ser estabelecidos, e a estrutura de análise, os papéis e as responsabilidades devem ser definidos.

**Identificação de riscos e oportunidades:** delimitação dos riscos que poderiam impedir, prejudicar ou atrasar o cumprimento dos objetivos estratégicos e operacionais da organização, bem como as oportunidades que poderiam contribuir para a realização dos referidos objetivos.

**Análise de riscos:** a análise deve considerar as categorias de consequências ou riscos potenciais e suas respectivas probabilidades de ocorrência. As consequências e as probabilidades são combinadas para produzir um nível de risco estimado. Além disso, as respectivas medidas de mitigação de risco devem ser identificadas e analisadas.

**Valoração de risco:** comparação dos níveis de risco identificados com critérios de risco pré-estabelecidos (se, de fato, forem previamente estabelecidos), considerando o equilíbrio entre potenciais benefícios e resultados adversos. Engloba ordenar e priorizar os riscos analisados por meio de um ranking.

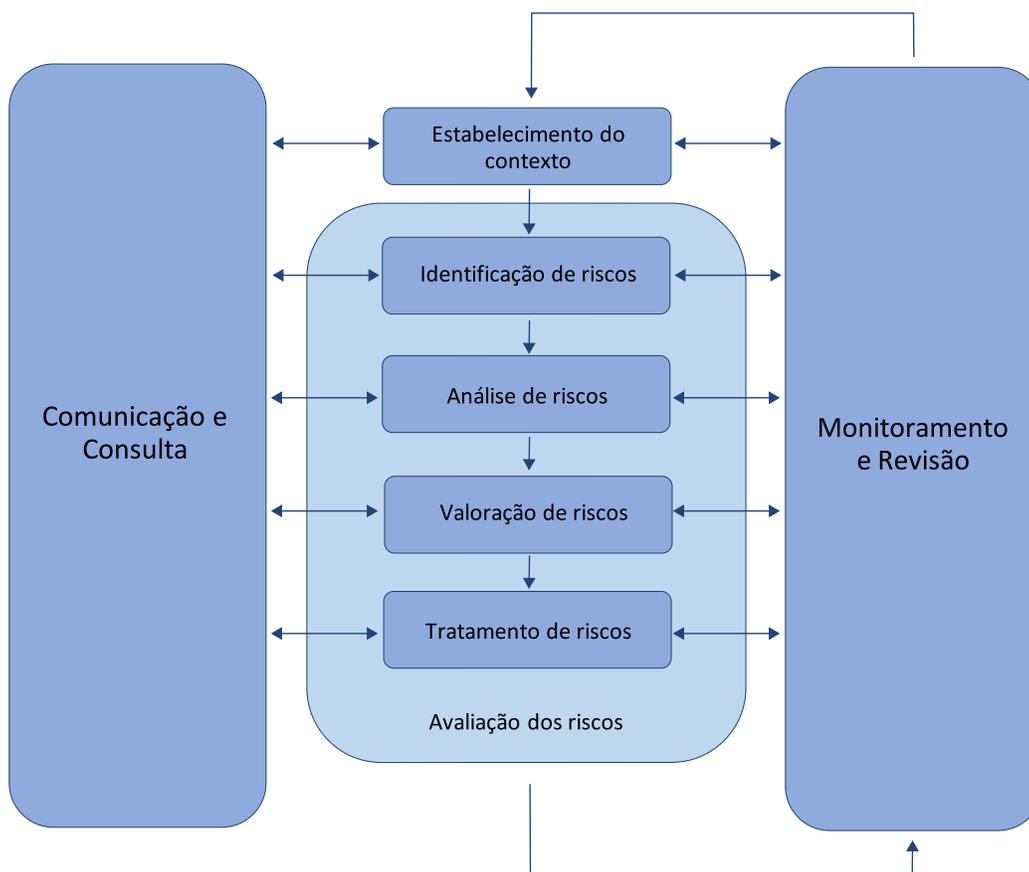
**Tratamento de riscos:** de acordo com o ranking e o nível de risco pré-estabelecido pela organização (caso tenha sido estabelecido pela gerência), é a definição de seu tratamento e monitoramento, ao desenvolver e implementar estratégias e planos de ação específicos que mantenham o risco dentro dos níveis aceitos pela organização.

**Monitoramento e fiscalização:** definição e utilização de mecanismos para monitorar e fiscalizar o desempenho do processo de gestão de riscos e a prestação de contas da evolução do nível de risco em processos críticos para a gestão.

**Comunicação e consulta:** definição e utilização de mecanismos para comunicar e consultar as partes interessadas internas e externas, conforme apropriado, em cada etapa do processo de gestão de riscos. Tais mecanismos devem permitir que as autoridades tomem decisões oportunas em relação aos riscos com desvios importantes em relação aos níveis de risco aceitáveis.

A ilustração a seguir (número 4) mostra um esquema representativo da relação entre as fases genéricas que compõem um processo de gestão de riscos.

**Ilustração 4:** Esquema representativo do processo de gestão de riscos - ISO 31.000



A Norma ISO 31.010/2013 é uma norma de apoio à ISO 31.000, pois proporciona diretrizes para a seleção e aplicação de técnicas sistemáticas para a avaliação de riscos.

## 2.4 Abordagem de gestão de riscos nas Administrações Tributárias

### 2.4.1 Definição de modelo baseado na gestão de riscos de casos específicos<sup>9</sup>

As Administrações Tributárias que atuam sob a metodologia de administração de riscos buscam otimizar certos processos de seu sistema tributário. Um exemplo é o estabelecimento de uma pontuação, ou *score*, de risco para cada contribuinte, com base no cumprimento histórico de suas obrigações tributárias. A confecção de um *score* para determinado contribuinte visa precisamente tentar determinar uma maximização (ou otimização) do cumprimento tributário, em comparação com os contribuintes de características similares. Apesar da eficiência deste modelo, devido a sua especificidade, ele é uma ferramenta que precisa ser utilizada e interpretada cuidadosamente. Neste sentido, para cada contribuinte é fixado um nível ideal de cumprimento tributário e, portanto, determinada forma de tratamento, de acordo com seu nível de risco (desde o atendimento a distância até auditorias com sanções, conforme o caso).

Isto poderia ter um impacto sobre o princípio da proporcionalidade das ações sobre determinado contribuinte, em comparação com os demais e de acordo com as estratégias definidas pela Administração Tributária. Assim, o *score* de um contribuinte não é necessariamente comparável com outros da mesma pontuação - pois a pontuação é obtida a partir de uma combinação de atributos diferentes para cada contribuinte -, e os critérios para definir que determinado contribuinte é mais arriscado que outro podem não necessariamente ser de cunho técnico - pode haver influências políticas sobre os critérios. Isto poderia gerar uma espécie de tensão entre a eficiência e os valores institucionais das Administrações Tributárias, justamente devido à proporcionalidade que pode não necessariamente ser aplicada aos contribuintes. Além disso, a bibliografia disponível sugere o uso deste método em conjunto com outros, pois poderia ser afetado por mudanças no contexto tributário geral, tanto legislativas quanto do próprio contribuinte, o que acabaria por alterar o algoritmo com o qual o *score* é obtido para cada contribuinte.

### 2.4.2 Definição de modelo baseado na gestão integral de riscos

Ao contrário do modelo baseado no *score*, as Administrações Tributárias que atuam sob a metodologia integral de gestão de riscos buscam otimizar a eficiência do sistema como um todo. Desta forma, elas selecionam os contribuintes com maior risco de descumprimento de suas obrigações tributárias, maximizam os níveis de arrecadação e realizam ações de fiscalização que fazem o melhor uso possível dos recursos tecnológicos e humanos. Assim, busca-se um aumento no nível de cumprimento voluntário, ao envolver toda a organização.<sup>10</sup>

A gestão baseada no risco visa estabelecer prioridades ao decidir por determinada ação, levando em conta algumas variáveis relevantes que definem tal ação: a determinação dos riscos de descumprimento a serem abordados, o estabelecimento de segmentos, ou *clusters*, de contribuintes e a definição das estratégias para cada um deles.

<sup>9</sup> Bakker, A.; Kloosterhof, S. Tax Risk Management from Risk of Opportunity, 2010, p. 117-118.

<sup>10</sup> Ruibal Pereira, Luz. Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias. Universidad de Santiago de Compostela, 2010, p. 147.

Deste modo, a gestão de riscos de cumprimento poderia ser definida como “um processo estruturado para identificação, avaliação, classificação e tratamento dos riscos de descumprimento com a legislação tributária.”<sup>11</sup> Isto implica a utilização de recursos - humanos, financeiros e tecnológicos - cujo objetivo esperado é um equilíbrio entre a aplicação da lei e a aceitação pelos contribuintes.

Assim, o processo de gestão de riscos pode ser resumido de acordo com a seguinte estrutura:

1. Estabelecimento do contexto e da estrutura do planejamento estratégico da organização.
2. Identificação dos riscos de acordo com as linhas de atuação ou com os objetivos.
3. Avaliação e priorização dos riscos.
4. Análise dos resultados.
5. Determinação e implementação de estratégias de tratamento.
6. Avaliação dos resultados.

A seguir, será feita uma breve descrição das etapas supracitadas.<sup>12 13</sup>

1. Estabelecimento do contexto: nesta etapa, são analisados os fatores internos e externos que podem influenciar na tomada de decisões sobre a gestão de riscos de descumprimento. Dentre estes fatores estão: a estrutura legislativa, a disponibilidade, o acesso e o intercâmbio de informações, a estrutura organizacional, os recursos humanos, a evolução das principais atividades do país e a cultura fiscal.
2. Identificação dos riscos: nesta etapa, são destinados esforços para definir o maior número possível de variáveis que permitam a identificação de comportamentos (o tipo de imposto, o segmento do contribuinte, o risco, entre outros), a fim de minimizar o descumprimento e facilitar uma análise que considere os diferentes casos.
3. Avaliação e priorização dos riscos: o objetivo desta etapa consiste em separar os riscos principais de outros riscos menores, de acordo com a identificação supramencionada. A implicação desta etapa é a elaboração de um resumo que classifique os riscos de acordo com sua prioridade. Isto exigirá um estudo dos riscos identificados, uma avaliação das consequências destes riscos e, finalmente, uma análise da probabilidade de descumprimento.
4. Análise dos resultados: nesta etapa, as diferentes opções de tratamento são compatibilizadas com os riscos detectados. Estas formas de atendimento podem incluir e-mails em massa para alertar sobre determinada situação anômala, citações e atendimento em escritórios definidos pela Administração Tributária, atividades educacionais para os contribuintes, lançamento automatizado das diferenças de impostos, entre outros.

11 OCDE (FTA), 'Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance', 2004, p. 8.

12 Ruibal Pereira, Luz; 'Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias'; Universidad de Santiago de Compostela, 2010, p. 150-155.

13 OCDE, Guidance note; Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, October 2004.

5. Determinação e implementação de estratégias de tratamento: nesta etapa, o objetivo é escolher a melhor estratégia em função do comportamento do contribuinte, assim como a eficácia do tratamento selecionado. Logo, define-se um plano operacional com a implementação das ações tomadas.
6. Etapa de avaliação: nesta etapa, é preciso lembrar que a gestão de riscos é um processo contínuo, logo é necessário obter feedback periódico - para avaliar os resultados ou a eficácia do tratamento aplicado - a fim de tomar decisões futuras. Assim, esta etapa implica em um controle permanente tanto das ações quanto dos resultados obtidos, considerando que estes não necessariamente atenderão ao que foi previamente definido. No assunto, mas não necessariamente aderiram a uma única forma ou metodologia pa

Várias Administrações Tributárias têm considerado e implementado as boas práticas vigentes para promover o cumprimento tributário. Torna-se necessário adaptar as recomendações a cada contexto particular e aos resultados do monitoramento das mudanças que são geradas como resultado da evolução da tecnologia, das normas domésticas e internacionais, e das boas práticas, entre outros aspectos.

Um ponto de grande relevância, que vai além da própria metodologia, está relacionado ao papel da equipe de gestão da Administração Tributária, principalmente na implementação e no funcionamento de um modelo de gestão de riscos.

Sem dúvida, a confecção e a instalação de um modelo de risco que siga os padrões sugeridos pela OCDE, pela Comunidade Europeia e pela ISO 31.000, devidamente adaptado à realidade cultural e regulatória da jurisdição em questão, implica, na prática, que a equipe de gestão da Administração Tributária assuma inúmeros desafios que devem ser gerenciados no mais alto nível. Para isso, é aconselhável formular planos e definir atividades que assegurem a adesão, verificando que o entendimento e a execução sejam coerentes com os objetivos almejados pelo modelo de risco e que as decisões estratégicas sejam tomadas. Esta equipe deve considerar, por exemplo:

- Uma intervenção dos processos vigentes para incorporar regras de risco e métricas afins, especialmente naqueles processos diretamente relacionados à análise e ao tratamento dos contribuintes, o que exigirá uma metodologia de gestão e uma gerência de processos que poderão ser diferentes das utilizadas regularmente pela Administração Tributária, inclusive tendo que encarregar sua atuação a uma equipe especial dedicada, capaz de convocar e unir a colaboração de várias equipes localizadas em diferentes áreas da organização.
- Uma mobilização das equipes de análise, a partir de suas zonas de conforto até uma zona na qual elas analisem e proponham ações para abordar questões estruturais, considerando o progresso e os novos comportamentos observados. Essas equipes são frequentemente bem-sucedidas na identificação de diferenças específicas de arrecadação em casos de fiscalização, mas em suas zonas de conforto, elas não distribuem os níveis estruturais de cumprimento tributário em segmentos específicos de contribuintes.
- Uma mudança na cultura de trabalho das equipes de fiscalização, as quais tradicionalmente têm tido espaço e ampla discricionariedade para selecionar casos de fiscalização, geralmente baseando suas decisões em metas ligadas apenas à detecção de diferenças.

O fortalecimento da análise de riscos e das respectivas ferramentas de controle poderia acarretar uma perda de autonomia nas atividades de análise e de seleção pelas equipes de fiscalização, obtendo, em troca, melhorias significativas na atribuição dos recursos tradicionais de fiscalização àquelas situações consideradas de maior impacto, de acordo com sua probabilidade de ocorrência e suas consequências.

Estes exemplos simples destacam a importância de contar com o apoio da governança de alto nível hierárquico para sinalizar, monitorar e assegurar a implementação do modelo de risco.



## Capítulo 2

*Aspectos necessários a considerar para a Gestão de Riscos*





## II ASPECTOS A CONSIDERAR PARA ATINGIR UMA GESTÃO DE RISCOS EFETIVA

Este capítulo busca explicar, através de exemplos práticos, a classificação de riscos de um contribuinte e sua respectiva valoração.

A classificação dos contribuintes de acordo com seu risco de descumprimento permite nortear as estratégias de controle e de assistência da Administração Tributária, avaliar o sistema tributário a partir dos níveis de cumprimento e detectar padrões de comportamento e focos de descumprimento (determinadas regiões geográficas, tipos de contribuintes, atividades, processos ou impostos).

A valoração de risco do contribuinte pode ser determinada ao calcular dois componentes: a **Probabilidade** e as **Consequências**.

Em relação à **Probabilidade**, são identificadas três metodologias de cálculo:

- **Frequência:** avalia atributos ou variáveis ao longo do tempo;
- **Modelos de avaliação:** avaliam a disposição para o cumprimento tributário, na qual podem aparecer variáveis qualitativas.
- **Modelos matemáticos:** são baseados em certos atributos ou variáveis que buscam, por exemplo, prever o comportamento do contribuinte em determinado período, identificar associações, anomalias ou grupos de contribuintes, entre outros objetivos.

Qualquer uma dessas três metodologias têm como ponto de partida os atributos. Estes são entendidos como variáveis dicotômicas ou não, associadas a anomalias, descumprimentos e riscos de descumprimento.

Quanto às **consequências**, são apresentadas duas metodologias de cálculo:

- **Receita ou tamanho:** as consequências do contribuinte para o sistema tributário são consideradas de acordo com seu tamanho, o que poderia ser explicado pelo volume de suas receitas, de suas compras, de seu capital ou de outros fatores que permitem dimensioná-lo.
- **Técnicas que fazem uso da mineração de dados:** com base em modelos matemáticos. Por exemplo, por meio da segmentação, é possível associar as consequências de um contribuinte a um valor estimado em termos de quantidade de clientes, de fornecedores, de receitas e de ativos.

### 1 Classificação de riscos do contribuinte

O risco do contribuinte está diretamente relacionado à sua disposição em cumprir com as obrigações tributárias (cadastro, apresentação das informações solicitadas, declaração e pagamento) e com as consequências que ele teria se não cumpri-las. Este risco está diretamente associado ao contribuinte, no que tange a sua "atitude" em relação às obrigações tributárias que lhe correspondem, de acordo com o marco normativo.

A classificação de riscos do contribuinte é materializada por meio de uma estimativa de seu risco de descumprimento - que é seu risco intrínseco -, o qual busca sintetizar, de forma objetiva, os riscos considerados significativos pela Administração Tributária.

Para valorizar a disposição do contribuinte em cumprir com suas obrigações tributárias, utiliza-se como indicador a "probabilidade" de que o contribuinte cumpra, de forma geral, com suas obrigações tributárias. Por outro lado, a "consequência" do descumprimento é avaliada através da estimativa relativa da contribuição individual ao sistema tributário ou do impacto que o descumprimento possa ter sobre ele.

Existem diversas maneiras de avaliar o nível de cumprimento do contribuinte. Entre estas, uma forma encontrada na literatura está relacionada, em algumas Administrações Tributárias, à classificação em quatro categorias: alto, médio e baixo risco, e uma quarta categoria de "contribuintes-chave". Estes níveis são construídos pela combinação de duas variáveis - a probabilidade e a consequência -, o que é visualizado na ilustração a seguir:

### Ilustração 5: Clasificación de riesgos del contribuyente



As categorias previamente descritas de classificação de riscos do contribuinte são detalhadas conforme as seguintes definições:

- **Contribuintes de alto risco:** Contribuintes que têm uma alta probabilidade de descumprimento com suas obrigações tributárias e que possuem algumas características específicas, tais como grande tamanho ou altos níveis de renda ou de contribuição fiscal, o que pode fazer com que tal descumprimento gere consequências significativas para o sistema tributário.
- **Contribuintes-chave (ou de risco estratégico):** Contribuintes que, devido a suas características particulares - grande tamanho, altos níveis de receita ou de contribuição fiscal -, podem gerar consequências importantes para o sistema tributário. A probabilidade de que esses contribuintes materializem seus riscos é baixa.

- **Contribuintes de risco médio:** Contribuintes que têm uma alta probabilidade de não cumprir com suas obrigações tributárias, mas dadas suas características particulares - tais como tamanho, níveis de renda ou contribuição fiscal -, o impacto ou as consequências de tal descumprimento não são muito relevantes para o sistema tributário em termos comparativos.
- **Contribuintes de baixo risco:** Contribuintes que têm uma baixa probabilidade de não cumprir e, dadas suas características particulares - tais como tamanho não muito relevante ou baixos níveis de receita ou de contribuição fiscal -, implicam em consequências não significativas ou de baixa relevância para o sistema tributário.

Cabe ressaltar que os contribuintes dos segmentos alto e médio apresentam uma probabilidade semelhante de descumprimento diante do sistema tributário, mas as consequências de cada um são significativamente diferentes.

A seguir, serão apontadas várias categorias de classificação de riscos utilizadas por algumas Administrações Tributárias. O único objetivo disso é exemplificar sua diversidade, pois não se limitam apenas à nomenclatura, mas também aos critérios básicos utilizados na classificação:

**Tabela 1:** Experiencias de administraciones tributarias

País	Âmbito de aplicação	Categorias
<b>Costa Rica</b>	Mensal, por imposto e subsetor econômico	A (menor risco), B, C, D e E
<b>Bolívia</b>	Em estudo	a) Baixo risco b) Risco médio c) Risco maior d) Alto risco
<b>Brasil</b>	Em estudo	A (menor risco), B, C e D
<b>Ecuador</b>		Primeira a) Alto b) Médio c) Bajo Segunda a) Muito Alto b) Alto c) Médio d) Baixo e) Menos Baixo
<b>Chile</b>	Universo de contribuintes	Alto, médio, baixo e chave
<b>Colômbia</b>	Se aplica sobre los responsables de impuesto sobre la Renta y responsables del IVA.	Muy alto, alto, medio, bajo y puntaje único.
<b>El Salvador</b>		Severo, moderado e mínimo.
<b>Guatemala</b>	Regime geral do IVA	Extremo, alto, médio, baixo e não determinado.

## 1.1 Atributos para a valoração de riscos

Os atributos para a valoração de riscos correspondem a definições e elementos técnicos que permitem distinguir o comportamento tributário dos contribuintes em relação ao cumprimento de suas obrigações e suas características próprias, sejam estas individuais ou de seu setor. Assim, podem ser exemplos de atributos os seguintes: "Número de vezes que um grupo de contribuintes declara fora do prazo o formulário associado ao Imposto sobre Valor Agregado nos últimos 12 meses"; "Não declarante do Imposto sobre o Valor Agregado nos últimos 12 meses"; e "Empresa sem empregados e com receita no último ano fiscal".

Estas variáveis devem identificar situações que, embora não necessariamente enquadrem-se como descumprimentos tributários, sejam anômalas, em vista do conhecimento e da experiência tributária, comercial ou de mercado. Adicionalmente, o número de ocorrências destas variáveis e sua temporalidade devem ser sincronizados. Para este fim, torna-se relevante considerar o ciclo de vida dos contribuintes, desde o início até o término de sua atividade comercial.

Os atributos podem ser categorizados como dicotômicos, categorizados ou contínuos. A título de exemplo, em relação ao primeiro tipo de atributo, seria possível designar o valor "1" quando o contribuinte apresenta o fenômeno ao qual se refere o atributo e "0" quando o contribuinte não apresenta tal fenômeno. Entretanto, independentemente do tipo de atributo utilizado, a finalidade desses atributos é contribuir para a interpretação do comportamento tributário.

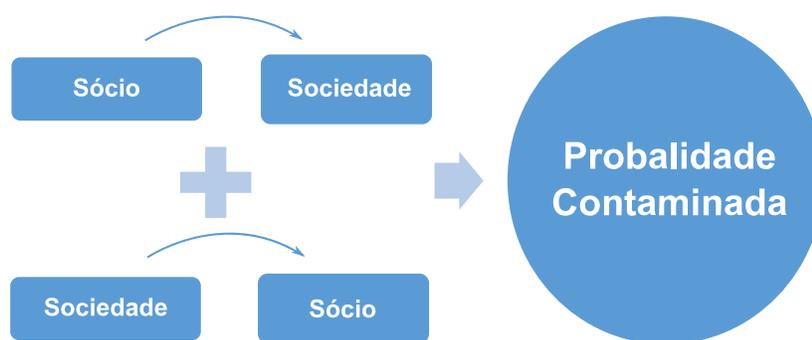
Exemplos de atributos:

- **Atributo 1:** não declara renda, estando obrigado a fazê-lo.
  - **Descrição:** Aplica-se a contribuintes que não preenchem o Formulário de Declaração Anual de Imposto de Renda. Representa um descumprimento baseado na obrigação de declarar anualmente o Imposto de Renda, de caráter binário, que é construída com informações anuais.
- **Atributo 2:** Não declarou despesas não aceitas como dedutíveis.
  - **Descrição:** Dentro de algumas legislações, existe um conceito de despesas não aceitas como dedutíveis, ou seja, que não são consideradas para fins de cálculo da base tributável. Este é um atributo com características associadas à declaração anual do Imposto de Renda, devido à exclusão de despesas não aceitas como dedutíveis.
- **Atributo 3:** Novo contribuinte no segmento ou localização geográfica diferente.
  - **Descrição:** Dentro de algumas legislações, existe um conceito de despesas não aceitas como dedutíveis, ou seja, que não são consideradas para fins de cálculo da base tributável. Este é um atributo com características associadas à declaração anual do Imposto de Renda, devido à exclusão de despesas não aceitas como dedutíveis.

- **Atributo 4:** Inconsistência na Declaração de Imposto de Renda dos últimos dois anos.
  - **Descrição:** Apresentou inconsistências de enquadramento (diferenças formais) em sua declaração anual de Imposto de Renda nos dois últimos anos fiscais. Atributo construído a partir do cruzamento das informações de terceiros com as do próprio contribuinte para a declaração anual de imposto de renda. São gerados desenquadramentos em relação às informações recuperadas, tanto no período atual como nos períodos anteriores.
- **Atributo 5:** Representante legal de "N" empresas.
  - **Descrição:** Construído a partir de la información societaria y de representación legal, donde el "N" a partir del cual queda determinada una anomalía es definido de acuerdo al criterio de expertos matemáticos.
- **Atributo 6:** Contribuintes com dívidas.
  - **Descrição:** Apresenta dívida nos últimos 12 meses. Atributo que denota um comportamento anômalo por parte do contribuinte em relação ao pagamento de tais dívidas, especificamente dado por dívidas que mantenha com a Administração Tributária em um determinado período de tempo. O montante da dívida também pode ser um componente do atributo.
- **Atributo 7:** Não declarante do Imposto sobre Valor Agregado.
  - **Descrição:** Contribuinte não declarou o Imposto sobre Valor Agregado em mais de um período durante os últimos N meses (por exemplo, 12). Este atributo é de caráter contínuo; pode-se tomar decisões com base em regras de negócio, de modo a torná-lo dicotômico ou categórico. Atributo que implica um comportamento indesejado por parte da Administração Tributária, dado o descumprimento de sua obrigação mensal de declaração de Imposto sobre Valor Agregado.
- **Atributo 8:** Contribuinte "tocado" pela Administração Tributária.
  - **Descrição:** Foi fiscalizado nos últimos 12 meses ou esteve sujeito a alguma ação de tratamento. Diferentes níveis podem ser agrupados de acordo com as fiscalizações às quais o contribuinte tenha sido submetido, entendendo-se que, como essas ações exigem uma maior quantidade de recursos para a Administração Tributária, elas têm uma sequência escalonada de implementação, em função dos resultados obtidos por cada contribuinte. Este atributo é construído a partir das informações geradas pela Administração Tributária relacionadas ao tratamento aplicado ao contribuinte em determinado ano.

- **Atributo 9:** Empresa com empregados e sem receita.
  - **Descrição:** Atributo que denota um comportamento anômalo por parte do contribuinte no que tange a sua declaração. Refere-se a uma empresa que informa que tem empregados, porém não apresenta informações sobre a receita do último ano fiscal em sua declaração de imposto de renda.
  
- **Atributo 10:** Contaminação de empresa/sócios.
  - **Descrição:** A contaminação está focada em como os sócios podem influenciar negativamente no comportamento de uma empresa e, por outro lado, como o comportamento negativo da empresa afeta o comportamento de seus sócios. Assim, poderia haver contaminação quando este atributo for maior que 0,5, por exemplo:
    - Contaminação do sócio à empresa: é estabelecida por meio da consequência - a qual é baseada no valor do contribuinte - e do percentual de participação do sócio na empresa. Assim, o objetivo é determinar a influência "real" que um sócio possa ter na empresa, não apenas com base em seu percentual de participação declarada, mas também na relação entre o valor do sócio e o valor da empresa. Com isso, busca-se uma aproximação entre o controle que o sócio possa exercer a partir do impacto econômico e da porcentagem de contaminação atribuída.
    - Contaminação da empresa ao sócio: é quantificada de forma semelhante à anterior, utilizando a relação entre o valor da empresa e o valor do sócio, juntamente com a participação do sócio. Deste modo, é determinada a influência que a empresa pode exercer sobre cada um dos sócios e a maneira como a probabilidade do sócio pode ser aumentada com uma influência negativa da empresa.
    - Sob esta abordagem, a contaminação é calculada a partir das probabilidades originais e apenas em uma etapa, por definição, já que, de outro modo, a contaminação poderia entrar em um "loop" e eventualmente crescer mutuamente até chegar a 1, o que, sem dúvida, não é o efeito desejado.

### Ilustração 6: Probabilidade de contaminação



- **Atributo 11:** Complexidade do contribuinte.
  - **Descrição:** Atributo que busca medir o grau de complexidade do contribuinte em termos de sua estrutura ou de seus negócios. Por exemplo: o número de fornecedores, de clientes, de empregados e de produtos, o número de filiais, o nível de presença no território nacional, a quantidade de empresas nas quais participa ou já tenha participado - tanto nacional quanto internacionalmente -, e a complexidade, o conhecimento e a atualização de sua rede organizacional.
  
- **Atributo 12:** Aspectos qualitativos.
  - **Descrição:** Atributo que busca captar aspectos qualitativos do comportamento do contribuinte. Por exemplo: governanças corporativas associadas a questões tributárias, sistemas de controle interno, sistemas informáticos associados à contabilidade e à gestão tributária, e equipes tributárias internas na empresa. Haverá uma seção em que este tópico será discutido em maior profundidade. Entretanto, neste momento, é importante considerar como ele é construído e como é utilizado para traçar o perfil de risco do contribuinte.

### Variáveis possíveis e variáveis candidatas em modelos de risco tributário - Equador

A construção de modelos de risco consiste no desenvolvimento de um trabalho robusto norteado por diferentes técnicas estatísticas e de análise, cujo principal insumo é o conjunto de variáveis de risco estabelecidas de acordo com seu objetivo de controle e seu alcance, no qual participam especialistas em tributação, em matemática e em informática. Dentre os principais modelos de risco desenvolvidos pelo Serviço de Rentas Internas, encontram-se:

- i) Modelos de segmentação estratégica de contribuintes,
- ii) Modelos de veracidade do Imposto de renda,
- iii) Modelos de operações atípicas,
- iv) Modelos de detecção de empresas fantasmas e/ou operações inexistentes.

Para a construção dos referidos modelos, os quais são baseados em mineração de dados, utiliza-se a metodologia CRISP-DM<sup>14</sup>.

Com base no objetivo ou no problema a serem abordados, as variáveis a serem consideradas em cada modelo são estabelecidas na segunda e terceira fases da metodologia supracitada, correspondentes à análise e à confecção dos dados. Os tipos de variáveis que têm sido utilizados nos modelos de risco podem ser classificados da seguinte forma:

<sup>14</sup> CRISP-DM (do inglês Cross Industry Standard Process for Data Mining). Trata-se de um modelo padrão aberto do processo que descreve as abordagens comuns utilizadas pelos especialistas em mineração de dados. É o modelo analítico mais amplamente utilizado.

**Tabela 2:** Tipos de variáveis utilizadas em modelos de risco

Tipo de variável	Descrição das variáveis	Exemplos
Atributos do contribuinte	Características do contribuinte com respeito a: dados de identificação, setor econômico, início das atividades, tipo de contribuinte, jurisdição, entre outros.	Segmento ao qual o contribuinte pertence; nome comercial; domicílio fiscal; atividade econômica; ano de início das atividades; setor e subsetor econômico; categoria de receita; tamanho do contribuinte etc.
Variáveis de risco	Descumprimentos previamente identificados, possíveis operações atípicas que representam algum tipo de risco tributário, ou resultados de outros modelos de risco.	Cumprimento das obrigações tributárias; taxa aplicada; quantidade de dívida certa; denúncias ao contribuinte; número de empregados; montante de compras de "empresas fantasmas"; opinião do relatório de auditoria, diferenças identificadas; moeda estrangeira enviada a paraísos fiscais; quantidade de operações cadastradas no sistema financeiro; brecha de veracidade estimada etc.
Indicadores financeiros	Índices de desempenho financeiro dos contribuintes	Liquidez; rentabilidade financeira; operações relacionadas pelo sistema financeiro relacionadas a despesas sobre o total de custos e despesas que geram fluxo de caixa etc.
Indicadores tributários	Índices que permitem avaliar o comportamento tributário dos sujeitos passivos, em função de tendências, comparação de seus semelhantes, entre outros.	Imposto de Renda lançado sobre renda tributável total; diferenças na receita sobre receita total; compras para " <i>contribuintes fantasmas</i> " sobre compras totais; receita isenta sobre receita total; saída de moeda estrangeira sobre importações etc.
Índices de anomalia	Alertas de comportamento anômalo em relação às informações históricas do contribuinte, identificados através de modelos preditivos que detectam operações atípicas.	Anomalias em: receita tributável; despesas dedutíveis; operações com partes vinculadas; imposto lançado; bens do contribuinte etc.
Análise horizontal	Variações, expressas em valores absolutos e relativos, dos principais componentes das demonstrações financeiras do contribuinte, em relação ao período anterior.	Variações significativas em: receitas por atividades ordinárias; custos e despesas; lucro tributável; imposto de renda lançado; ativos e passivos; patrimônio; operações com partes vinculadas etc.
Análise vertical	Indicadores que permitem medir a relação entre os principais componentes e subcomponentes das demonstrações financeiras do contribuinte declarados no mesmo período.	Inventários sobre ativo total; caixa e equivalente sobre ativo total; receita isenta sobre receita total; despesa com juros sobre custo e despesa total; despesa com benefícios dos empregados sobre custo e despesa total; custo de vendas sobre custo e despesa total etc.
Análise de comportamento	Conjunto de variáveis que explicam os comportamentos dos contribuintes, com o objetivo de estimar o descumprimento tributário.	Deteção de empresas de fachada ou fantasmas por meio, por exemplo, do contraste das declarações da empresa com sua realidade econômica, conforme relatada por terceiros.
Indicadores de Risco	Marcas de risco, estabelecidas com base nos resultados dos indicadores tributários, dos indicadores financeiros, das variáveis de risco, da análise comportamental, entre outros.	Nos casos em que o contribuinte apresente um comportamento distinto ao do padrão de seus semelhantes em seu estrato ou segmento, em relação aos indicadores ou variáveis de risco mencionados anteriormente.

## 1.2 Cálculo da probabilidade

A probabilidade é definida como um número entre 0 e 1, em que "0" implica a ausência de combinações de atributos que significam um comportamento indesejável por parte da Administração Tributária, e "1" significa a presença agregada, em termos gerais, de atributos que, como um todo, manifestam um comportamento que possa prejudicar o sistema tributário. Em seguida, serão apresentadas, de maneira sucinta, algumas técnicas que permitem calcular a probabilidade, assim como identificar as possíveis limitações que cada uma delas possa ter.

### 1.2.1 Modelo de frequência simples

Pode-se utilizar diferentes métodos para calcular uma probabilidade e relativizá-la de acordo com os máximos gerais ou por segmento. Uma abordagem é a seguinte fórmula:

#### **Fórmula 1:** Frequência de atributos simples

$$E_j \cdot \frac{(\sum_j \text{Atributos})_i}{\text{Máx}(\sum_j \text{Atributos})}$$

Cada atributo, que pode ser dicotômico, categórico, discreto ou contínuo, possui a mesma importância intrínseca, uma vez que a somatória é realizada sem nenhuma outra condição específica de entrada.

Em relação ao denominador, buscando o objetivo de obter um número entre 0 e 1, é possível associar a somatória de atributos por contribuinte a um máximo. Esta pontuação, calculada de acordo com toda a população ou cluster escolhido, é a referência para os demais contribuintes.

#### **Limitações e recomendações**

Considerando a natureza de sua construção, este método não apresenta variáveis com ponderadores específicos determinados, o que pode implicar uma estimativa com erro, o qual deve ser avaliado pela Administração Tributária.

Esta metodologia é recomendada em termos exploratórios, uma vez que se pode efetuar cálculos simples com tempos de processamento reduzidos.

### 1.2.2 Modelo de frequência com ponderadores

Dada a natureza dos atributos, estes são agrupados de acordo com as etapas do cumprimento da obrigação tributária (cadastro, apresentação de informações, declaração e pagamento; vide seção 3 deste documento, intitulada "Obrigações e brechas"). Dentro de cada fase, os atributos são agrupados em fatores relevantes para cada uma. Por exemplo:

## Ilustração 7: Frequência de atributos com ponderadores



A título de exemplo:

- Na etapa de cadastro, o fator de emissão de documentos fiscais possui um nível de risco maior nos contribuintes que apresentam declarações de imposto de renda corporativo sem ter documentos eletrônicos compatíveis com a atividade tributada que realizam, em comparação com outros contribuintes que possuem tais documentos.
- Na etapa de declaração, o fator de retenção na fonte de imposto pessoal pode mostrar maior nível de risco nos contribuintes que declaram uma redução das despesas salariais em suas declarações de imposto de renda corporativo sem declarar e pagar o imposto aos trabalhadores.
- Na etapa de apresentação de informações, especificamente no fator de "Declaração de Imposto de Renda", o contribuinte que declara uma redução de despesas, de créditos ou de outros itens específicos em suas declarações de Imposto de Renda, sem declarar nem apresentar as declarações anuais de Imposto de Renda. Por exemplo: formulários associados ao Imposto de Renda tem um nível de risco maior.
- Na etapa de pagamento, o fator de "Imposto sobre Valor Agregado" apresenta um nível de risco mais elevado para aqueles contribuintes que possuem, de forma permanente ou repetida, expedições ou notas pendentes de pagamento originadas em suas próprias declarações ou em procedimentos de fiscalização, ao contrário daqueles contribuintes que declaram dentro do prazo e para os valores que são razoáveis para a atividade que realizam.

De acordo com o discorrido anteriormente, deve-se considerar os seguintes elementos técnicos para valorar a probabilidade de descumprimento que dá origem ao risco do contribuinte:

**Probabilidade:** Corresponde à possibilidade de descumprimento, de forma geral, das obrigações a que cada contribuinte está sujeito. Para sua estimativa, deve-se considerar atributos que possibilitem distinguir entre diferentes comportamentos tributários, tais como aqueles mencionados.

**Fatores:** Correspondem ao agrupamento de acordo com a natureza dos atributos que permitem caracterizar e distinguir o cumprimento tributário dos contribuintes. Estes fatores agrupam e pesam diversos conjuntos de atributos, considerando o conhecimento da organização e as decisões próprias do negócio em questão, com o objetivo de agregar a diversidade de conceitos envolvidos e atribuir um peso específico a cada um deles em relação ao risco do contribuinte.

**Etapas:** Consiste no agrupamento de fatores que, no âmbito de negócios e de política institucional, permitem pesar os conceitos nas diferentes etapas de cumprimento tributário: cadastro, apresentação de informações, declaração e pagamento.

### Exemplo de agrupamento de atributos, fatores e etapas.

Para seu cálculo, deve-se utilizar os valores obtidos para os diferentes atributos com base nas definições técnicas já mencionadas. Portanto, estes valores devem ser agrupados por fator (F) e somados de forma ponderada. Ou seja, para obter o valor de cada fator (F), utiliza-se a relevância de cada atributo, atribuindo-lhe uma ponderação ( $\beta$ ) que, multiplicada pelo valor do atributo (A), dará a relevância relativa do atributo nesse fator (F):

### Fórmula 2: Fator para agrupamento

$$F_j = \sum_1^n \beta_i \times A_i$$

O uso de ponderadores possibilita diferenciar o peso ou a importância relativa de um fator dentre os demais fatores estabelecidos para medir o risco do contribuinte. Assim, por exemplo, o fator "declaração sobre retenção do IVA" - o qual corresponde à etapa de apresentação de informações - pode ter uma ponderação superior à do fator "aviso de venda de veículos" - que corresponde à etapa de cadastro.

Logo, a valoração de uma etapa do cumprimento (D) será determinada por meio da relevância de cada fator (F). A esta, será atribuído um peso ( $\delta$ ) que, quando multiplicado pelo valor do fator (F), dará a relevância relativa nessa etapa do cumprimento:

### Fórmula 3: Etapa do cumprimento

$$D_k = \sum_1^m \delta_j \times F_j$$

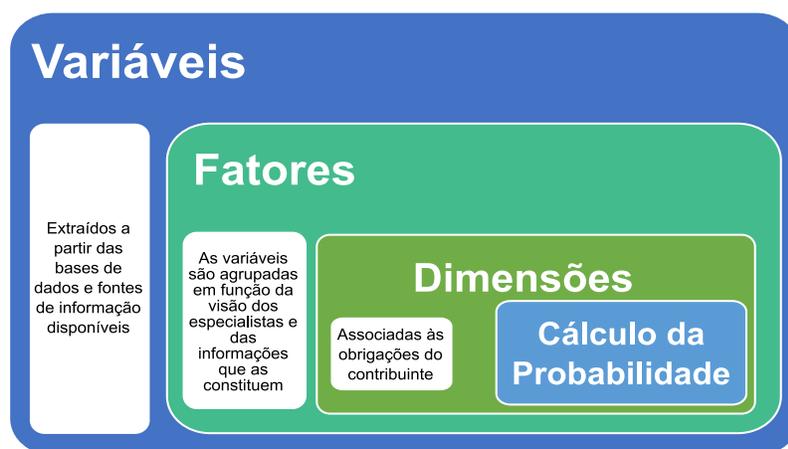
Finalmente, a valoração da probabilidade (P) será feita pela combinação do valor das quatro etapas do cumprimento, de modo semelhante ao cálculo anterior, através de ponderadores (Y) de acordo com a relevância da etapa do cumprimento (D):

#### Fórmula 4: Valoração da probabilidade

$$P = \sum_1^p w_k \times Dk$$

O processo descrito acima está agrupado nas etapas conforme o diagrama seguinte:

#### Ilustração 8: Processo de agrupamento por variáveis, fatores e dimensões



#### Limitações e recomendações

A construção deste modelo pode ser aplicada na medida em que exista um contato mínimo com o contribuinte, ou mesmo um conhecimento sobre este. É recomendável gerar provas, ensaios ou um estudo piloto da ferramenta em questão, com o objetivo de ajustá-lo às necessidades específicas de informação.

Os atributos podem estar associados a um ponderador que possibilita uma variação da importância relativa de cada item. Estes ponderadores podem ser construídos com base na experiência dos auditores.

#### 1.2.3 Modelos de modelagem matemática

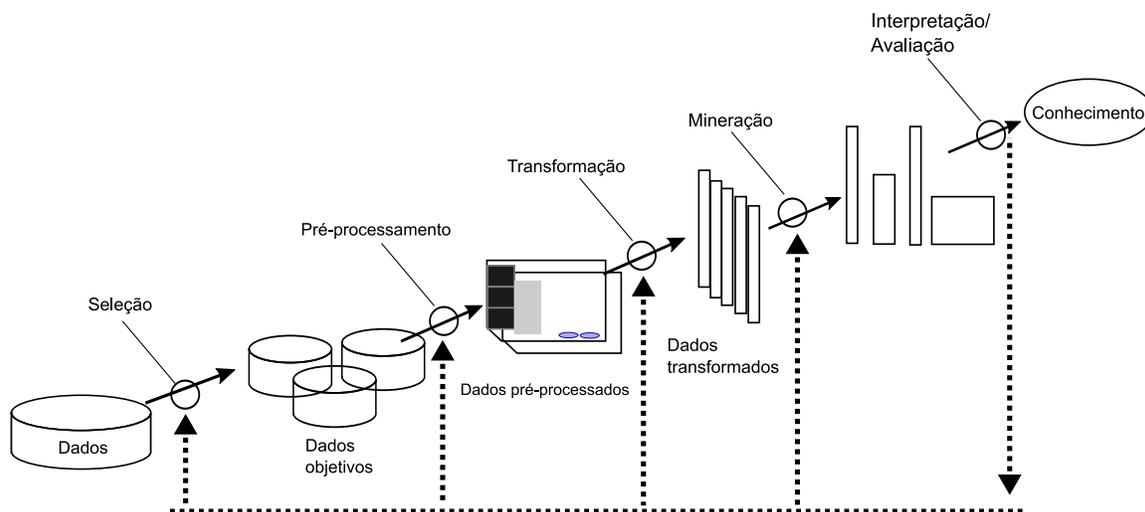
Estes modelos consideram uma grande quantidade de técnicas estatísticas de modelagem, de aprendizagem automática e de mineração de dados, as quais analisam dados atuais e históricos para, por exemplo, prever comportamentos ou analisar eventos que poderiam materializar-se no futuro. Da mesma forma, permitem a determinação de associações ou correlações entre contribuintes ou atividades, a detecção de anomalias ou comportamentos anômalos e a formação de agrupamentos de acordo com características similares, entre outros alcances importantes.

Os modelos preditivos possibilitam a identificação das relações entre diferentes atributos, o que permite a valoração das probabilidades com base em um conjunto de condições. Em termos práticos, um exemplo de modelo preditivo é o processo *KDD* (*Knowledge Discovery in Databases* ou *Descoberta de Conhecimento em Banco de Dados*), o qual é essencialmente "o processo não trivial de identificar padrões válidos, novos, potencialmente úteis e, em última instância, compreensíveis a partir de dados".

Como se pode constatar na ilustração a seguir, este processo é composto por cinco fases:

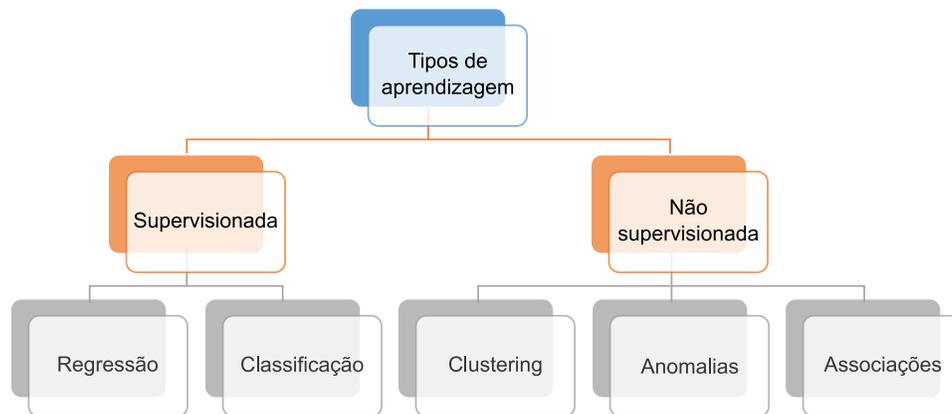
1. **Seleção de dados:** determinam-se as fontes de dados e o tipo de informação a ser utilizada. Nesta fase, os dados relevantes para a análise também são extraídos da(s) fonte(s) identificada(s).
2. **Pré-processamento:** consiste na preparação e na depuração dos dados extraídos das diferentes fontes de dados identificadas, o que lhes fornece o formato e a qualidade necessários para serem utilizados nas fases subsequentes. Nesta etapa, aplicam-se várias estratégias para lidar com dados ausentes ou "em branco" e dados inconsistentes ou fora do alcance, obtendo-se, no final desta fase, uma estrutura de dados adequada para sua posterior transformação.
3. **Transformação:** engloba o tratamento preliminar dos dados para preparar sua transformação e, conseqüentemente, gerar novas variáveis a partir das existentes. Isto torna possível contar com uma estrutura de dados adequada. Nesta fase, são realizadas operações de agregação ou de normalização, consolidando os dados para que possam ser utilizados na fase seguinte.
4. **Mineração de dados:** é a fase de modelagem propriamente dita, em que são aplicados métodos inteligentes, com o objetivo de extrair padrões previamente desconhecidos, válidos, novos, potencialmente úteis e compreensíveis, que estejam contidos ou "ocultos" nos dados.
5. **Interpretação e avaliação:** identificam-se os padrões obtidos e que são de fato importantes, a fim de analisar os resultados obtidos.

### Ilustração 9: Processo Knowledge Discovery in Databases (KDD)



As fases de seleção, pré-processamento, transformação e avaliação são relevantes para qualquer tipo de algoritmo utilizado na fase de mineração de dados, seja preditivo ou de agrupamento, supervisionado ou não supervisionado.

### Ilustração 10: Processo Knowledge Discovery in Databases (KDD)



**Aprendizagem supervisionada:** é um conjunto de técnicas que permitem realizar previsões baseadas em comportamentos ou características analisadas em dados históricos rotulados.

**Aprendizagem não supervisionada:** é um conjunto de técnicas que permitem inferir modelos para extrair conhecimento de conjuntos de dados em áreas onde, a priori, haja desconhecimento.

**Aprendizagem semi-supervisionada:** é um conjunto de técnicas que utilizam dados de treinamento rotulados e não rotulados, geralmente uma pequena quantidade de dados rotulados juntamente com uma grande quantidade de dados não rotulados.

Dentre as técnicas disponíveis para o cálculo da probabilidade, pode-se mencionar: regressões lineares, regressões logísticas, árvores de decisão, redes neurais, entre outras.

#### 1.2.3.1 Redes Neurais

Os sistemas neurais artificiais imitam a estrutura de hardware do sistema nervoso, com a intenção de construir sistemas de processamento de informação paralelos, distribuídos e adaptáveis, que possam exibir algum comportamento inteligente<sup>15</sup>.

Um computador convencional é essencialmente uma máquina Von Neumann, construída em torno de uma única unidade central de processamento (CPU, da sigla em inglês), a qual executa sequencialmente um programa armazenado na memória. Pelo contrário, o cérebro não é composto de um único processador (neste caso, um neurônio), mas de bilhões deles, embora muito elementares. Cabe destacar que os neurônios são muito mais simples, lentos e confiáveis que uma CPU e, apesar disso, existem muitos problemas, como reconhecimento da fala, abordagem de objetos imersos em ambientes naturais, entre outros, os quais um computador convencional está atualmente longe de ser eficiente para realizar. Portanto, a ideia que está subjacente aos sistemas neurais artificiais é uma aproximação primitiva - de caráter teórico -

15 Martín, Bonifacio y Sanz M. Alfredo; (2007). "Redes Neuronales y Sistemas Borrosos", 3era edición. Editorial Alfaomega. México

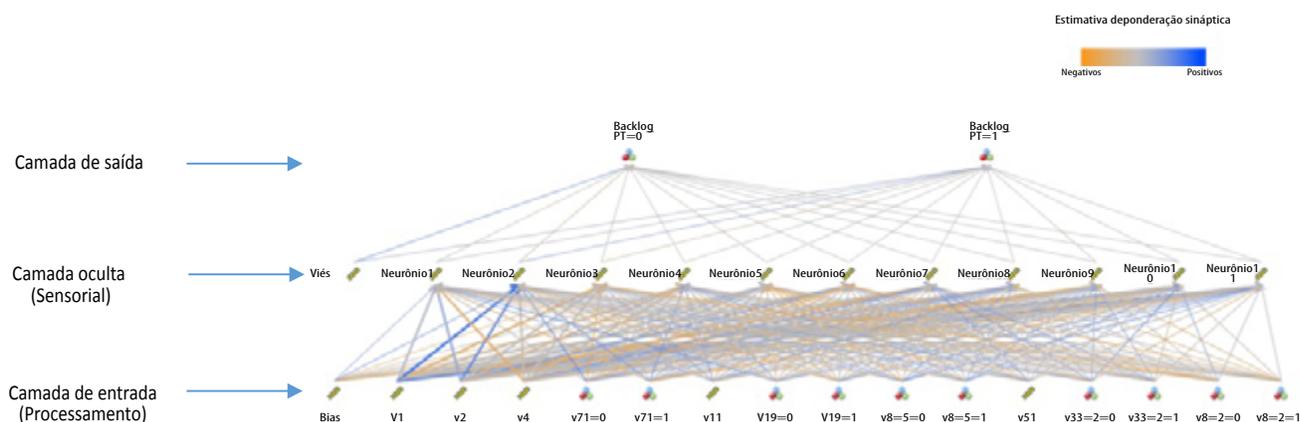
do funcionamento do cérebro humano, com o objetivo de abordar este tipo de problema de forma eficiente.

## Arquitetura de redes neurais

Entendemos como arquitetura a topologia ou padrão de conexões de uma rede neural. Em uma rede neural artificial, os nós são conectados por sinapses. Esta estrutura sináptica determina o comportamento da rede. As conexões sinápticas são direcionais, ou seja, as informações podem propagar-se apenas em uma direção, do neurônio pré-sináptico ao neurônio pós-sináptico<sup>16</sup>.

Os neurônios são agrupados em unidades estruturais chamadas "camadas". Os neurônios em uma camada podem ser agrupados em clusters neuronais. Dentro de um grupo ou camada, os neurônios têm a tendência de ser do mesmo tipo. Portanto, o conjunto de uma ou mais camadas constitui uma rede neural. Basicamente, existem três tipos de camadas: as de entrada, as de saída e as ocultas<sup>17</sup>.

### Ilustração 11: Diagrama de rede neural



Cabe destacar que, em relação à aplicação das redes neurais na detecção de fraude tributária, foram desenvolvidos modelos em diversos países, dentre eles: Espanha (avaliação de bens imóveis<sup>18</sup>), Peru (importação de mercadorias<sup>19</sup>) e Holanda (segmentação de e-negócios por meio de Mapas de *Kohonen*)<sup>20</sup>.

### 1.2.3.2 Árvores de decisão

As árvores de decisão são técnicas de mineração de dados que permitem inferir ou classificar observações de uma variável dependente, que utilizam atributos de um conjunto de observações através da construção de regras de decisão. As árvores de decisão são compostas por:

16 Rumelhart, D. E.; McClelland, J. L. (1986). Parallel Distributed Processing., Vol 1, MIT., EUA

17 Figura extraída de modelagem com o software Rapid Miner

18 Gallego M.; (2004/julho). La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar. Catastro. Madrid, Espanha, p. 5

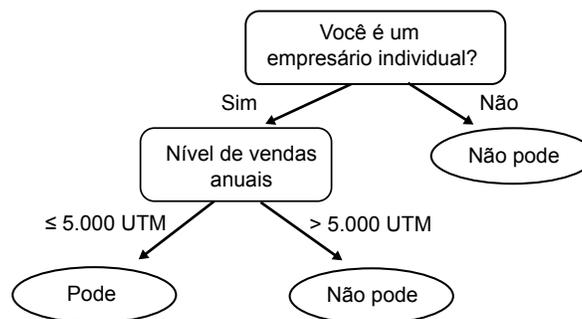
19 SUNAT, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Perú, Gestão 2001-2005. P. 6.

20 Sistema Xenon desenvolvido pela Administração Tributária holandesa (Belastingdienst).

- Uma raiz (nó raiz), que contém todos os elementos do conjunto de observações a serem analisadas.
- Folhas, que indicam a categoria ou prognóstico para esse subconjunto.
- Ramos, que possibilitam a divisão do conjunto, utilizando os valores possíveis dos atributos como variáveis de decisão.

O diagrama a seguir mostra uma árvore de decisão hipotética para verificar a viabilidade de que um contribuinte possa inscrever-se em um regime tributário simplificado específico:

### Ilustração 12: Exemplo de árvore de decisão



As árvores de decisão são caracterizadas por sua simplicidade ao interpretá-las, porque as regras de decisão são explícitas. Isto possibilita verificar se os resultados são consistentes com o problema real a ser modelado.

### Algoritmos

Para construir a árvore de decisão, existem vários algoritmos, os quais diferem de acordo com o tipo de problema a ser modelado. Por exemplo, alguns algoritmos admitem indicadores múltiplos (mais de duas classificações) ou binários (apenas duas), assim como mais de um critério, para a elaboração e a avaliação das decisões. Alguns exemplos são dados a seguir:

*Chi Squared Automatic Detector (CHAID)*: É um método de classificação que utiliza dados estatísticos Chi-quadrado para identificar divisões ideais. Consiste em verificar a dependência entre os atributos e o resultado da classificação e selecionar aqueles que são mais importantes.

*Árvore de Classificação e Regressão (CART, também conhecido como C&RT)*: É um método que divide a árvore em partições binárias, com o objetivo de reduzir a impureza dos subconjuntos.

*Dicotomia Iterativa 3 (ID3)*: É um método desenvolvido por Ross Quinlan que seleciona os atributos divisores e utiliza métodos estatísticos baseados na entropia (medida do nível de desordem) dos conjuntos gerados).

O algoritmo ID3 encontra-se na maioria dos pacotes comerciais de mineração de dados e foi aprimorado em termos de desempenho e novas funcionalidades, dando origem aos algoritmos C4.5 e C5.0. A seguir, será elaborada uma descrição mais detalhada de como estes algoritmos funcionam.

Os algoritmos baseados no ID3 utilizam a medida de entropia dos subconjuntos obtidos com cada atributo, para que seja possível escolher um específico com o qual abrir a árvore. A entropia é definida como o nível de desordem do conjunto de observações e permite determinar a proporção de cada tipo de resposta que está presente em cada nó. No caso de um problema de classificação binária, ou seja, que tenha apenas duas classes - positiva (+) e negativa (-) -, a seguinte fórmula é utilizada para calcular a entropia do conjunto de observações:

### Fórmula 5: Entropia

$$Entropia(S) \equiv -p_{(+)} \log_2 p_{(+)} - p_{(-)} \log_2 p_{(-)}$$

Onde:

$p_{(+)}$  representa a proporção de casos positivos em relação ao número total de casos e.

$p_{(-)}$  representa a proporção de casos negativos em relação ao número total de casos.

$\log_2$  é o logaritmo na base 2.

A construção da árvore começa a partir do nó raiz e então seleciona o atributo que melhor classifica o conjunto, utilizando como critério uma medida estatística chamada "ganho de informação", também conhecida como simplesmente "ganho". Esta medida é calculada para todos os atributos  $A$ , subtraindo da entropia do nó a soma das entropias dos valores  $v$  possíveis dos atributos, ponderados pelo seu número de elementos sobre o total  $S_v/S$ , como mostrado na fórmula a seguir:

### Fórmula 6: Ganho

$$Ganho(S, A) \equiv Entropia(S) - \sum_{v \in \text{Valores}(A)} \frac{S_v}{S} Entropia(S_v)$$

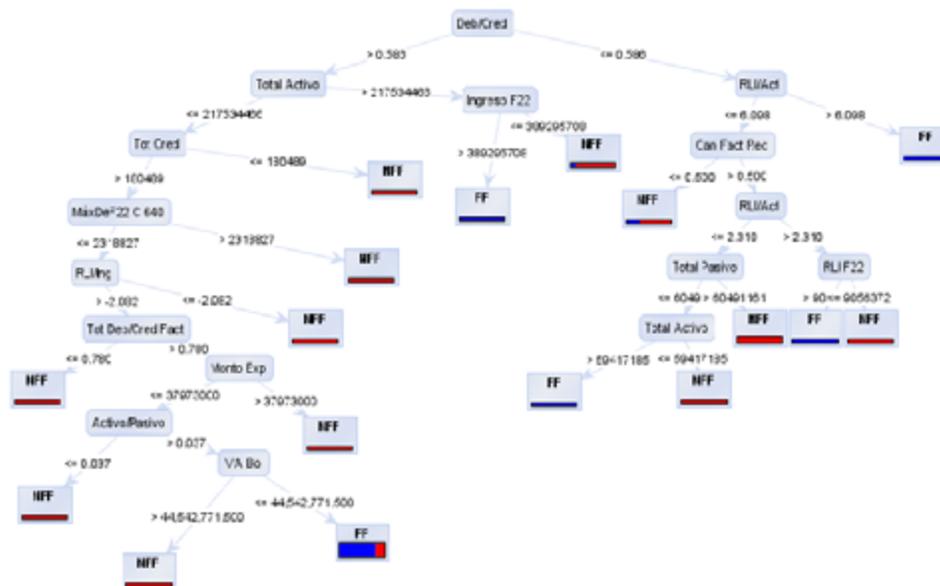
Em seguida, o algoritmo toma como base os conjuntos recém-gerados e efetua novamente os cálculos de ganho, escolhendo os novos atributos e repetindo-os até que não haja mais atributos disponíveis para abrir um novo ramo, ou a entropia do subconjunto seja zero.

Dentre as atualizações do ID3, o algoritmo C5.0 incorpora algumas melhorias, tanto no tempo de processamento, quanto na precisão. Algumas das novas funcionalidades e melhorias introduzidas são:

- A inclusão de custos de classificação errônea: a função-alvo também pode ser minimizar o custo de classificar de forma errada um caso em vez de quantificar o erro de classificação.
- Redução automática de atributos: caso haja muitos atributos, o C5.0 descarta de forma automática os atributos que ele não considera relevantes.

- Novos tipos de dados: permite a inclusão de atributos, como formato de data, de hora, de ordinais e de marca.
- “Missing values”: este algoritmo também aceita dados em branco para os atributos, interpretando-os de forma adequada, sem que seja necessário assimilá-los a outro valor existente.

### Ilustração 13: Exemplo de árvore de decisão



#### 1.2.3.3 Regressão logística

A regressão logística é uma técnica estatística que busca prever o resultado de uma variável categórica (uma variável que pode assumir um número limitado de categorias) em função das variáveis independentes.

Esta técnica é útil para modelar a probabilidade de um evento, o qual ocorrerá em função de outros fatores. As probabilidades são modeladas como uma função dos atributos ou variáveis independentes, por meio de uma função logística. Pode ser usada para correlacionar a probabilidade de uma variável qualitativa binária com uma ou mais variáveis representadas por um vetor  $x$ . A probabilidade do evento é aproximada por uma função do tipo:

#### Fórmula 7: Regressão logística

$$\pi(x) = \frac{e^{(\beta_0 + \beta_1 x)}}{e^{(\beta_0 + \beta_1 x)} + 1} = \frac{1}{e^{-(\beta_0 + \beta_1 x)} + 1}$$

Onde  $x$  é o vetor de atributos,  $\beta_0$  é o ponto de interseção e  $\beta_1$  é o vetor de pesos que ajustam o modelo.

Este modelo apresenta a vantagem de medir a probabilidade de descumprimento, ao manter a variável explicada sempre dentro de um intervalo de variação entre zero e um. A principal vantagem do modelo de regressão logística está no fato de que ele não gera nenhuma exigência em relação à distribuição das variáveis contínuas de entrada. Sua principal desvantagem está no fato de que não podem ser incluídas variáveis categóricas e ordinais. Foi comprovado que a precisão melhora quando as variáveis de entrada contínuas estão no intervalo [0,1].

### Limitações e recomendações dos modelos matemáticos

É essencial que o processo *KDD* seja realizado em todas as suas fases, o que implica a iteração entre suas fases com o objetivo de melhorar cada uma delas e, conseqüentemente, o resultado final. Dentro dos modelos preditivos - sejam supervisionados ou não -, é necessário construir um 'vetor-alvo': em termos simplificados, este é a variável dependente, o que implica ter dentro dos dados os casos de sucesso e de fracasso, a fim de treinar o algoritmo a ser utilizado.

A experiência tem mostrado que as redes neurais predizem com maior certeza. Entretanto, sendo um algoritmo do tipo "caixa preta", não é possível obter as regras que determinam a previsão. As "árvores de decisão" e as "regressões" consideram regras e pesos específicos associados às variáveis relevantes, as quais poderiam ser explicadas e complementadas por empregados com experiência na área.

É importante destacar o custo elevado dos modelos de previsão em termos de tempo e dinheiro associados à capacitação dos recursos humanos, ao hardware que suporta os dados e às ferramentas de software capazes de explorá-los. Entretanto, é importante considerar o custo relativo em termos dos benefícios que estas técnicas permitem obter.

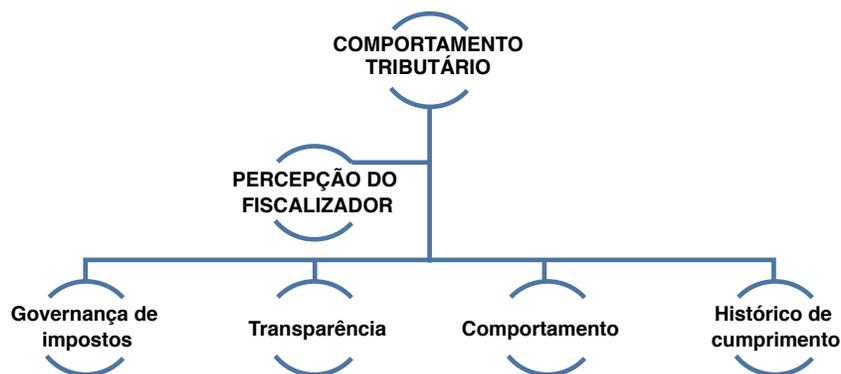
## 1.2.4 Modelos de avaliação

### 1.2.4.1 Modelo baseado na percepção dos contribuintes

Outra forma de obter uma pontuação para associá-la a uma probabilidade é a percepção em relação ao comportamento do contribuinte. Por exemplo, pode-se gerar uma ferramenta de caráter qualitativo associado à abordagem especializada dos empregados da Administração Tributária que interagem com o contribuinte.

Para este fim, pode-se mencionar como exemplo a seguinte estrutura de uma ferramenta criada para os grandes contribuintes.

## Ilustração 14: Modelo baseado na percepção do contribuinte



O modelo está relacionado à atitude do contribuinte com respeito ao cumprimento de suas obrigações. Para atingir este objetivo, foi criada uma ferramenta cuja finalidade é transformar as informações qualitativas que a Administração Tributária possui em sua competência, de modo a dar respaldo à homologação da pontuação, a fim de criar uma *proxy* para a probabilidade de descumprimento por parte do contribuinte.

São criadas perguntas de caráter numérico e contínuo e outras de natureza binária; uma escala de percepção de *Likert* (cinco categorias); e perguntas abertas para aqueles que executam a ferramenta.

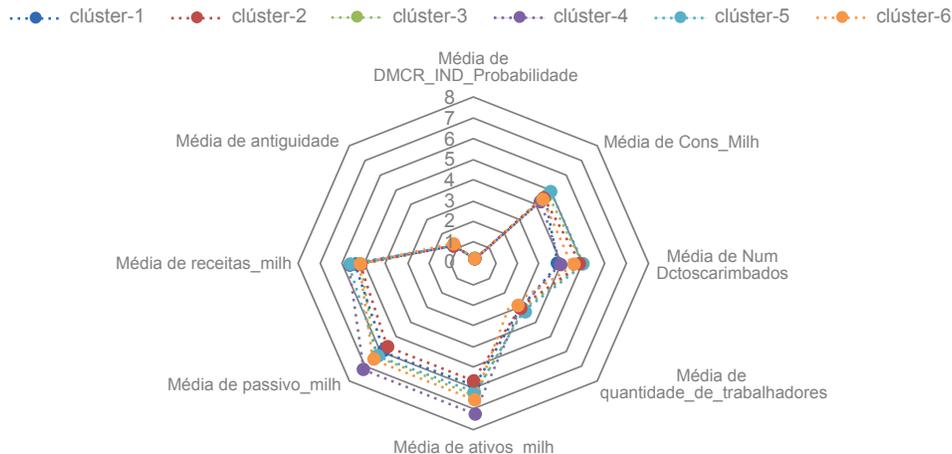
Por exemplo, a análise de *clusters* e de variáveis relevantes para o negócio implicaria o cálculo de médias de *clusters* para ativos, receitas, passivos, número de trabalhadores, entre outros. Ademais, é importante trabalhar com unidades de medidas similares, para ver claramente as diferenças entre os grupos do centro ao exterior. Para diferenciar e destacar os *clusters* da Ilustração 15, foram utilizadas cores diferentes.

### Exemplo de análise de cluster:

A análise de conglomerados, ou *clusters*, é uma técnica estatística multivariada que procura agrupar elementos (ou variáveis) tentando alcançar a máxima homogeneidade dentro de cada grupo e a maior diferença entre eles. Trata-se de um método estatístico multivariado de classificação automática de dados.

Neste caso específico, são procurados grupos homogêneos de contribuintes que estão associados a variáveis relevantes para o negócio. O principal objetivo consiste em acessar grupos comparáveis com base na similaridade de seu comportamento.

## Ilustração 15: Clusters associados a variáveis de interesse



### Cluster 1:

Os "Novatos", em média, têm a menor idade de todos os clusters e o menor número e carimbo de documentos (autorização de folhas de notas fiscais).

### Cluster 2:

Os "Ágeis" são o cluster com o menor ativo, passivo e receita, e são compostos por distintas categorias. Entretanto, o mais importante dentro deste cluster é o comércio varejista.

### Cluster 3:

Os "Mais Prováveis" são o menor cluster, e têm o maior indicador de probabilidade média, possuem o maior número médio de documentos carimbados (ou folhas de notas fiscais) e são, juntamente com o cluster 6, os mais antigos.

### Cluster 4:

Os "Robustos" são de longe os contribuintes que, em média, têm o maior volume de ativos, passivos e receita.

### Cluster 5:

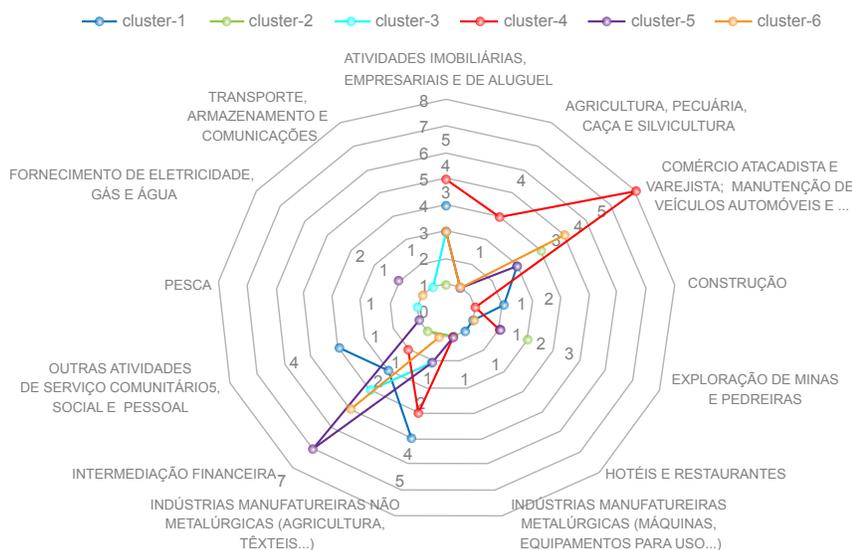
"Os de Interesse": este cluster agrupa 19 empresas. As consequências deste cluster, em suma, representam mais de 30% do total de todos os clusters e têm cerca de um nono de ativos e passivos que o cluster anterior. Entretanto, sua receita é a segunda maior de toda a amostra e sua probabilidade é, em média, de 0,64, o que o coloca na segunda posição entre as probabilidades mais altas.

### Cluster 6:

"Os Consolidados": este cluster tem a menor probabilidade média e o maior número de anos, assim como a menor quantidade média de trabalhadores. Engloba a participação dos contribuintes em três atividades econômicas: intermediação financeira, atividades empresariais e comércio atacadista.

Outro tipo de análise que se pode realizar é baseada na participação de *clusters* por atividade econômica. Nesta, é possível ver a relevância de cada *cluster* dentro de um setor econômico.

### Ilustração 16: Clusters por número de empresas associadas a atividades econômicas



### Limitações e recomendações

Este tipo de ferramenta pode ser aplicado na medida em que haja um mínimo de contato ou conhecimento sobre o contribuinte. É aconselhável pilotar a ferramenta para ajustá-la às necessidades específicas de informação.

As perguntas podem ter um ponderador que faça com que a importância relativa de cada item varie. Estes ponderadores podem ser construídos com base na abordagem especializada dos auditores.

#### 1.2.4.2 Modelo de disposição para o cumprimento tributário

Existem quatro posturas motivacionais que caracterizam a forma como os indivíduos relacionam-se com a Administração Tributária e o sistema tributário. Estas posturas são baseadas em conjuntos de valores, crenças e atitudes adotadas pelo indivíduo (Braithwaite & Wenzel, 2008).

Neste contexto, é gerada uma classificação das crenças e atitudes em uma pirâmide chamada "pirâmide do cumprimento tributário", a qual se tornou uma forma amplamente utilizada pelas Administrações Tributárias para ilustrar as quatro posições motivacionais, juntamente com as correspondentes estratégias de cumprimento.

## Ilustração 17: Modelo de disposição para o cumprimento tributário



Após classificar os contribuintes de acordo com sua disposição para cumprir com as obrigações tributárias (Braithwaite, 2009), o modelo decompõe os determinantes em um conjunto de fatores: indústria, negócios, ambiente (econômico, sociológico e psicológico), os quais afetam as atitudes e o comportamento dos contribuintes em relação ao cumprimento das obrigações tributárias. Estes fatores são agrupados no modelo BISEP.

As atitudes contidas na pirâmide são dinâmicas. Um contribuinte poderia adotar alguma delas em momentos diferentes, sem determinar as características de uma pessoa ou grupo. Estas atitudes são um reflexo da interação entre a pessoa, o ambiente e aqueles que lhes impõem certas exigências (Braithwaite, 2009). Comumente, este último é o papel das Administrações Tributárias.

### Limitações e recomendações

Este tipo de ferramenta pode ser aplicado na medida em que haja informações precisas a respeito das atitudes dos contribuintes e monitoramento constante de seus ciclos econômicos, do setor em que atuam e de outros fatores mencionados anteriormente. Tanto os contribuintes quanto os setores envolvidos devem ser monitorados, a fim de gerar uma metodologia de medição capaz de explicar essas mudanças multifatoriais nas posições relativas dos contribuintes.

### 1.3 Cálculo das consequências

A classificação de risco do contribuinte deve considerar a avaliação do impacto no sistema tributário de todos os conceitos associados ao descumprimento de obrigações nas diferentes etapas: cadastro, declaração, apresentação de informação e pagamento.

Para medir as consequências do risco do contribuinte, é importante definir uma variável que permita estimar a contribuição individual relativa ao sistema tributário, ou seja, o dano relativo ao número total de contribuintes que tal brecha produziria caso o contribuinte não cumprisse com suas obrigações tributárias. Por exemplo, se for considerado que a receita anual dos contribuintes constitui um bom parâmetro para estimar sua contribuição individual relativa ao sistema tributário, sob a suposição de que os contribuintes com receitas mais elevadas devem fazer uma maior contribuição (não apenas em termos monetários, mas também em

termos de dados e de propagação de sua conduta fiscal), este poderia ser o estimador utilizado para priorizar os contribuintes em termos das consequências do provável descumprimento de suas obrigações.

A fim de quantificar o impacto do comportamento dos contribuintes para a Administração Tributária, o descumprimento das diferentes obrigações do contribuinte é estruturado sob o conceito de 'consequências de caráter geral'.

### 1.3.1 Consequências em função da receita ou do tamanho

Entende-se como a construção de uma unidade de medida em termos monetários. Uma forma de medição consiste em tomar como ponto de partida a receita do contribuinte, seja ela mensal, semestral ou anual, e levá-la a uma base de tempo igual (de preferência anual).

Essas receitas são somadas com os valores atualizados na unidade de tempo proposta, o que serve como base para avaliar as potenciais consequências que seriam assumidas pelos contribuintes.

#### **Fórmula 8:** Equação em função da receita ou do tamanho

$$f(\text{Consequências}) = \sum_{1}^n \text{Receitas anuais}$$

#### **Limitações e recomendações**

A construção deste modelo não é complexa, pois uma unidade de medida está parcialmente correlacionada, por exemplo, com o pagamento de impostos.

O somatório das receitas obviamente não implica que somente esta fará parte da base tributável de um contribuinte, entendendo-se que, para que isso aconteça, as despesas e os custos teriam que ser deduzidos. Se o procedimento acima mencionado não for efetuado, haveria o risco de sobrevalorar as consequências de um contribuinte.

Recomenda-se o uso de ajustes nos comparáveis (comparação com a evolução da demanda agregada) que levam em conta a inflação, a fim de poder analisar valores a preços constantes que não turvam as proporções obtidas.

### 1.3.2 Consequências por meio da utilização de técnicas de mineração

Uma metodologia para o cálculo das consequências que poderia ser útil para as Administrações Tributárias é a que permite estimar o valor do contribuinte em função de sua contribuição em impostos, sendo tal valor corrigido de acordo com o segmento de contribuintes com características semelhantes. O procedimento supracitado é exemplificado nas três etapas seguintes:

### 1.3.2.1 Valor do contribuinte

É o valor que quantifica o impacto de um determinado contribuinte, construído em unidades monetárias e associado ao valor em termos do imposto potencialmente pagável pelo contribuinte. As fontes de informação para este novo valor são:

- Empresas: formulários de Imposto de Renda, outros impostos, Imposto sobre o Valor Agregado.
- Pessoas: informações de distintas fontes que contêm:
  - Salários ou renda provenientes do trabalho.
  - Renda proveniente de investimentos ou de capital.

### 1.3.2.2 Clusters para determinar grupos de pertencimento

Para determinar os grupos de pertencimento, é necessário agrupar os contribuintes por meio de técnicas de clusterização, as quais são formadas pela identificação de padrões de comportamento. Em primeiro lugar, os contribuintes são divididos por segmento (pessoas físicas e jurídicas) e depois por categoria (microempresas, pequenas empresas, médias empresas e grandes contribuintes). Posteriormente, são utilizadas as seguintes características de agrupamento para cada um deles:

- Pessoa física: localização regional ou área territorial, títulos, idade, quantidade de empresas e receita.
- Pessoa jurídica: localização regional ou área territorial, títulos, antiguidade, número de empresas e sócios, receitas, número de notas fiscais, notas fiscais ao consumidor ou comprovantes, número de empregados, número de declarações informativas mensais, e relação entre vendas e compras com diferentes horizontes temporais.

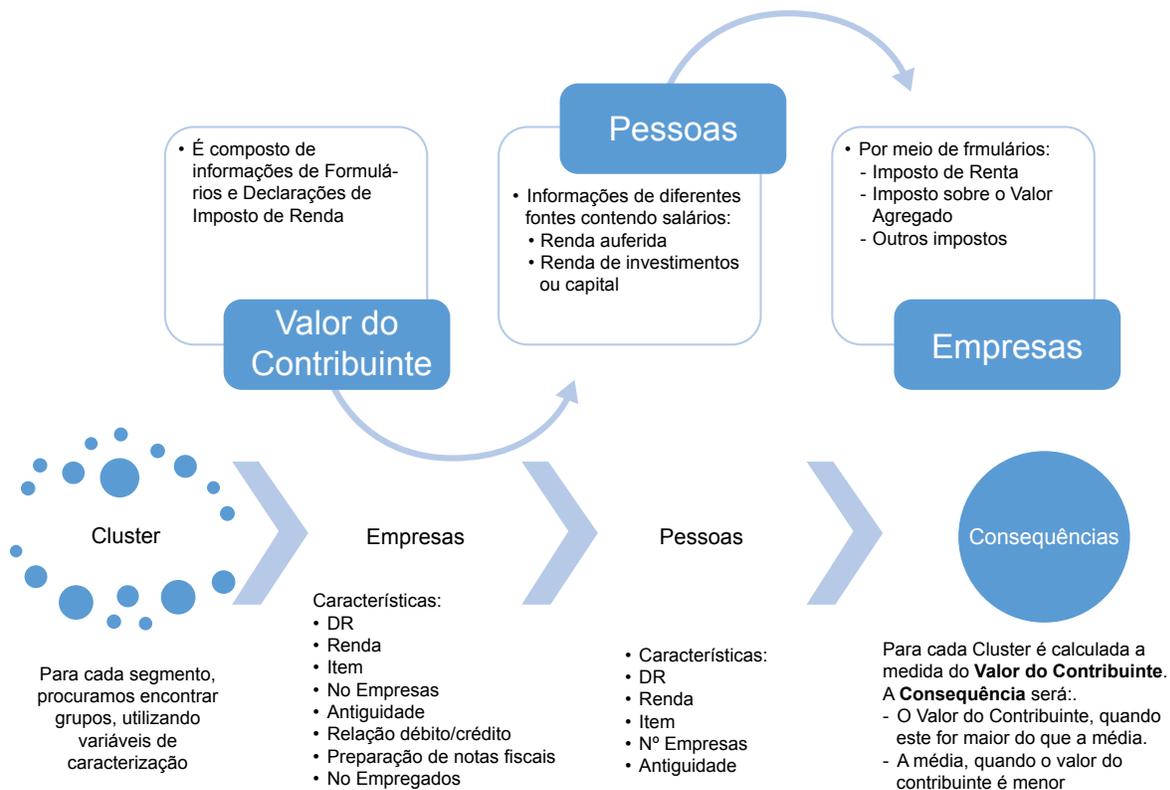
Com estas variáveis, em conjunção com o método estatístico de conglomerados, por exemplo, "k-média" (ou "k-means", em sua designação em inglês), são gerados grupos para pessoas físicas e grupos para cada uma das categorias de pessoas jurídicas (micro, pequenas, médias e grandes contribuintes).

### 1.3.2.3 Cálculo da consequência

Os *clusters* têm como objetivo a identificação do "valor do contribuinte" que os contribuintes que pertencem a determinado grupo deveriam ter. Por exemplo, um contribuinte deve ter um "valor do contribuinte" dentro da faixa entre a média do "valor do contribuinte" dos contribuintes pertencentes ao seu grupo e dois desvios padrão. Este valor é o que se denomina "*consequência*". Assim, esta etapa também permite identificar possíveis irregularidades nos contribuintes que apresentem desvios significativos em relação a este valor.

O processo descrito acima está agrupado nas etapas do diagrama seguinte.

### Ilustração 18: Fatores envolvidos no cálculo das consequências



### Limitações e recomendações

A construção deste modelo é mais complexa que o exemplo com tamanho ou receitas. Como unidade de medida, tem uma forte correlação com o imposto potencialmente pago pelo contribuinte.

Esta lógica e seu processo de cálculo envolve uma análise de conglomerados, construída com variáveis de produção do contribuinte, assim como agrupamentos de contribuintes de acordo com a abordagem dos especialistas (pessoas físicas, empresas, entre outros). Isto implica um processo oneroso em função dos volumes de dados utilizados e da capacitação dos recursos humanos responsáveis por estas atividades.

Cabe destacar a importância das informações em termos de qualidade, disponibilidade e relevância dos dados, dentre outras características que serão desenvolvidas no presente Manual.

Em relação à atualização dos modelos de cálculo de risco do contribuinte, a tabela a seguir resume as experiências de algumas Administrações Tributárias:

**Tabela 3:** Experiencias de administraciones tributarias

Administração Tributária	Periodicidade na atualização do risco do contribuinte	Observações
Espanha	Anual	
Colômbia	Anual, bimestral e mensal	Segundo o tipo de imposto
Bolívia	Anual	
Equador	Anual	
Chile	Mensal e Anual	Universo de contribuintes
Costa Rica	Anual	
Brasil	Mensal e Anual	Segundo o tamanho do contribuinte
Itália	Anual	

Quanto aos empregados autorizados a consultar o perfil de risco dos contribuintes e a possibilidade de o contribuinte ter acesso a seu perfil de risco, a tabela a seguir resume a experiência de algumas Administrações Tributárias:

**Tabela 4:** Experiências de Administrações Tributárias

País	O risco do contribuinte é conhecido na Administração?	O contribuinte tem conhecimento sobre seus riscos?
Espanha	Sistema transparente para toda a Administração e segmentado por funções de acordo com os diferentes modelos de risco.	Sim.
Colômbia	Não disponível.	Não.
El Salvador	Não disponível.	Não.
Bolívia	Restrito ao pessoal das áreas relacionadas à gestão de riscos e à fiscalização, assim como a certos níveis executivos da Administração.	Não.
Ecuador	Restrito apenas às unidades executoras.	Não.
Chile	Todos os empregados.	Não.
Costa Rica	Restrito aos analistas da Diretoria de Grandes Contribuintes Nacionais.	Não.
Brasil	Não disponível.	Não.
Italia	Restrito com base em nível/função	Não.

## 2 Segmentos de contribuintes

Um segmento é um grupo de contribuintes com características semelhantes, cujo impacto no contexto em que atuam é considerado relevante e, portanto, é necessário concentrar ações de tratamento que garantam adequadamente seu cumprimento. Seu impacto pode ser avaliado considerando diferentes variáveis, tais como o número de contribuintes envolvidos, as brechas tributárias associadas, o número e o valor das restituições solicitadas ou dos impostos declarados, entre outros.

A segmentação permite conhecer o universo dos contribuintes sujeitos às ações da Administração Tributária, seja com foco na assistência ou no controle, e identificar determinados grupos que, por sua relevância ou sua complexidade, requerem atenção, dedicação ou *expertise* especial. Ao aprofundar nesta função, é possível gerar estratégias de tratamento para os diversos grupos, o que teria um impacto na forma como a assistência ou o controle são implementados.

Isto pode inclusive afetar a estrutura organizacional, dando origem à criação de grupos ou unidades dedicadas a estes contribuintes. Em geral, existem segmentos que requerem atenção especial porque sua forma de operação é diferente da do contribuinte médio, porque seu impacto é significativamente maior (multinacionais), porque possuem isenções ou regimes especiais, ou porque seu volume de operações, sua estrutura organizacional ou sua tecnologia requerem especialização. Para os contribuintes cujas obrigações tributárias são menores e, conseqüentemente, sua tributação é simples, é lógico supor que as ações ou as estratégias de tratamento previstas para gerenciá-las sejam simples e de baixo custo relativo para a Administração Tributária.

É importante frisar que não há necessariamente abordagens corretas ou incorretas para a segmentação. O enfoque a ser adotado dependerá das características do contexto de cada Administração Tributária e de suas capacidades.

Para a classificação dos segmentos, pode-se considerar diversos aspectos. Por exemplo, se corresponde a pessoas físicas ou jurídicas, o setor econômico, o tamanho em função das receitas, o capital ou patrimônio, a adoção de regimes especiais, ou o tipo de operação, entre outros. Em uma lógica semelhante à anterior, existem diferentes metodologias para identificar os segmentos, desde técnicas como "*clustering*", critérios por especialização, ou "*benchmarking*". Por exemplo, para alguns segmentos relevantes não é necessário aplicar uma técnica de detecção específica. No Chile, a mineração é historicamente um setor relevante do ponto de vista econômico, que requer atenção especial. As pessoas físicas com alto patrimônio e os grandes contribuintes, entre outros, também exigem tal consideração. Ademais, podem ser considerados segmentos tradicionais reconhecidos e estudados em nível global, o que pode inclusive permitir o acesso a informações e ao conhecimento de indicadores e características de referência para avaliar o desempenho do segmento a nível local (grupos empresariais, pessoas físicas com alto patrimônio, trabalhadores independentes, comércio e economia informal).

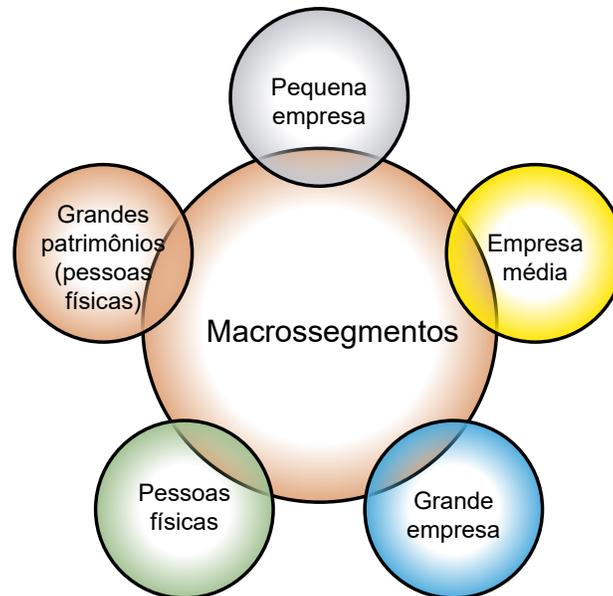
## 2.1 Classificação dos segmentos de contribuintes

A seguir, são apresentados três tipos de classificações de segmentos de contribuintes:

### 2.1.1 Macrossegmentos

Esta classificação dos contribuintes refere-se ao número total de contribuintes da Administração Tributária. Geralmente, este agrupamento é realizado de acordo com o tamanho do contribuinte. Pode-se apontar como exemplo de classificação de macrossegmentos por tamanho o seguinte: pequenas, médias e grandes empresas. Por outro lado, as pessoas físicas podem ser classificadas em função de seu patrimônio: pessoas físicas em geral e pessoas físicas com grande patrimônio.

## Ilustração 19: Exemplo de macrosegmento



Esta classificação dos macrosegmentos por tamanho é geralmente calculada com base na receita líquida, mas também pode ser definida a partir de seus ativos, do tamanho de seu capital, dos impostos pagos ou do número de empregados.

Uma estratégia que tem sido adotada em várias Administrações Tributárias consiste em utilizar a segmentação para nortear a elaboração da estrutura organizacional. Assim, dentre as tendências utilizadas pelas Administrações Tributárias, identificamos a criação de Escritórios de Grandes Contribuintes para controlar e prestar serviços aos contribuintes que, juntos, representam entre 60% e 75% ou mais da receita tributária total do Estado. Devido a sua alta receita, esses contribuintes devem ser constantemente monitorados. Qualquer alteração em seu funcionamento pode ter um grande impacto sobre os objetivos estratégicos de uma Administração Tributária. Da mesma forma, algumas Administrações Tributárias têm criado grupos especiais para pessoas físicas com grandes patrimônios, visto que sua tributação é diferente da das empresas.

## Segmento de patrimônio relevante - Espanha

Os contribuintes que possuem grandes patrimônios, quando decidem evadir, contam com recursos suficientes para fazê-lo. Muitas vezes, eles criam estruturas que lhes permitem diluir ou evitar o pagamento da carga tributária.

Embora os riscos sejam calculados para todas as pessoas físicas, também foi confeccionado um grupo dinâmico de patrimônios relevantes, a fim de focalizar a atenção neles de forma antecipada.

Foi definida uma série de riscos de patrimônios relevantes que constituem um perfil deste segmento, com a determinação de dez perfis para a análise global dos diferentes desafios específicos deste grupo de contribuintes.

Visto que a pontuação dos riscos é previamente homogeneizada, é possível somar os riscos deste tipo de contribuinte, o que permite a combinação de análises específicas de riscos de alto impacto com a análise agregada de um número elevado de contribuintes com baixa pontuação.

Para a análise desses riscos, por meio da tecnologia de "big data", foram confeccionadas ferramentas para determinar o patrimônio direto e empresarial de um contribuinte e de todo o seu ambiente familiar.

Por exemplo, configura-se como risco o fato de este tipo de pessoa não cadastrar domicílio em uma propriedade privada. Muitas vezes, eles residem em imóvel de uma empresa, para a qual constitui uma despesa "não dedutível" e que deve ser atribuída ao sócio como rendimento, com base em valorações de mercado. Neste caso, utiliza-se um segmento de pessoas com alto patrimônio que declaram não ser proprietárias de sua residência principal, mas que, no entanto, são sócios em mais de uma determinada porcentagem de empresas titulares de imóveis residenciais.

Se um contribuinte possui, por exemplo, 72,5% da propriedade da pessoa jurídica D (PJ D), a qual é titular de imóveis residenciais, os cadastros são verificados para ver se os imóveis da PJ D têm a mesma localização que o domicílio declarado como residência habitual. Este risco é valorado e analisado dentro de um perfil denominado "estilo de vida", juntamente com uma série de outros riscos que caracterizam o alto padrão de vida de uma pessoa com alto patrimônio.

Por outro lado, os pequenos contribuintes geralmente constituem o maior segmento na maioria dos países, e também o mais difícil de controlar em termos operacionais, devido ao seu grande volume e à falta de uma manutenção adequada de seus cadastros.

A título de exemplo<sup>21</sup>, na Dinamarca, as empresas são segmentadas em função do volume de negócios bruto, da complexidade dos assuntos e do histórico de cumprimento do contribuinte. Os contribuintes pessoas físicas são classificados de acordo com o tipo de declaração de impostos,

21 OCDE, GUIDANCE NOTE; Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, October 2004, p 19-20.

seja apenas da renda de trabalho (empregados ativos ou aposentados) ou a declaração fiscal completa (renda de capital e de trabalho).

Na Áustria, os contribuintes são segmentados de acordo com o número de empregados. As categorias incluem: maiores contribuintes (G1): mais de 500 empregados ou volume de negócios geralmente superior a 18,2 milhões de euros; grandes contribuintes (G2): mais de 100 empregados ou volume de negócios superior a 6,25 milhões de euros; contribuintes médios a grandes (G3): mais de 50 empregados ou volume de negócios geralmente superior a 2,181 milhões de euros, exceto profissionais autônomos, cujo volume de negócios deve ser de até 0,727 milhões de euros; contribuintes médios (M): mais de 25 empregados ou volume de negócios superior a 0,364 milhões de euros; contribuintes pequenos (K1): mais de 10 empregados ou volume de negócios superior a 0,11 milhões de euros; menores contribuintes (K2): ambas as variáveis são consideradas, mas fixando um limiar abaixo daqueles estabelecidos no K1.

Abaixo, serão apresentadas as experiências de algumas Administrações Tributárias em relação à classificação dos segmentos:

## **Bolívia**

Em primeiro lugar, os contribuintes são segmentados de forma geral em quatro regimes, de acordo com suas obrigações tributárias:

**Regime Geral:** diversas atividades econômicas que são obrigadas a declarar impostos sob jurisdição nacional para cada período fiscal.

**Regime Tributário Simplificado:** contribuintes de atividades específicas de menor relevância que realizam pagamento unificado ou monotributo.

**Sistema Tributário Integrado:** contribuintes de atividades de transporte em menor escala com pagamento consolidado único.

**Regime Agropecuário Unificado:** contribuintes de atividades agrícolas ou pecuárias de acordo com determinada localização geográfica e com o tamanho de suas instalações, com pagamento por monotributo.

No Regime Geral, há uma segmentação adicional: Principais Contribuintes (PRICO), Grandes Contribuintes (GRACO) e o Restante.

Os regimes são determinados de acordo com as atividades econômicas desenvolvidas e a relevância econômica, critérios estes que definem as obrigações e, portanto, os pagamentos relacionados.

Nos segmentos do Regime Geral, a classificação está relacionada à importância econômica dos contribuintes em termos de pagamentos e tipo de pessoa jurídica. O segmento PRICO, que é uma subdivisão do segmento GRACO, incorpora os contribuintes com os maiores pagamentos à Administração Tributária (geralmente uma centena de empresas de diversas categorias); os Grandes Contribuintes (GRACO) são categorizados por sua importância em termos fiscais e incluem todas as Sociedades Anônimas (SAs) e empresas públicas; finalmente, o segmento Restante é composto por todos os contribuintes que não foram categorizados nos segmentos acima mencionados.

## Espanha

Pessoas físicas que não exercem atividade econômica.

Pessoas físicas que exercem atividade econômica sob o regime de sinais, índices e módulos.

Pessoas físicas e jurídicas que exercem atividade econômica sob o regime de estimação direta (receitas computáveis menos despesas dedutíveis) e que atuam na condição de pequenas e médias empresas.

São grandes empresas as que:

- Têm um volume de operações que exceda a cifra de 6.010.121,04 euros de IVA durante o ano civil imediatamente anterior.
- É assim ordenado pelo Delegado Especial da Agência Tributária, em vista da importância ou da complexidade de suas operações no âmbito da respectiva Delegação Especial ou devido a sua vinculação ou relação com os acima mencionados ou com outros obrigados tributários aos quais as Unidades Regionais de Gestão de Grandes Empresas (UGGE) amplia sua competência.
- Trata-se de entidades representantes de um grupo econômico que seja tributado sob o regime de consolidação do imposto sobre as empresas ou de entidades dominantes tributadas sob o regime especial do IVA para o correspondente grupo de entidades.

São considerados muito grandes os contribuintes que sejam:

- Pessoas jurídicas cujo volume de negócios exceda 100 milhões de euros de IVA em cada um dos três exercícios fiscais anteriores àquele em que é realizada a inscrição como esta categoria.
- Operadores de impostos especiais.
- Operadores de aduanas.

A classificação por tamanho é diretamente proporcional à dificuldade de verificação e a sua relevância para o volume total de arrecadação.

A classificação quanto às aduanas deve-se ao fato de que as receitas alfandegárias pertencem à União Europeia.

A classificação dos impostos especiais atende à necessidade de especialização.

## Equador

Dentre os principais segmentos de contribuintes que o Servicio de Rentas Internas tem identificado para fins de controle tributário estão os denominados Grupos Econômicos, Grandes Contribuintes, Contribuintes Especiais e Outros, os quais serão descritos abaixo:

**Grupos Econômicos:** de acordo com a regulamentação tributária vigente, um grupo econômico é definido como um grupo de pessoas físicas e jurídicas, tanto nacionais quanto estrangeiras, em que uma ou mais delas possuem, direta ou indiretamente, 40% ou mais da participação em ações de outras empresas. Além disso, o *Servicio de Rentas Internas* poderá considerar outros fatores de relacionamento entre as partes que compõem os grupos econômicos, no que diz respeito à gestão, à administração e ao relacionamento comercial. Até o momento, foram identificados 215 grupos econômicos, os quais representam aproximadamente 0,35% dos contribuintes cadastrados, mas que, no entanto, considerando suas ações como agentes de retenção ou de cobrança, contribuem, com cerca de 50% da arrecadação total.

**Grandes Contribuintes:** o *Servicio de Rentas Internas* distingue como Grandes Contribuintes aquelas empresas privadas, tanto nacionais quanto internacionais, considerando sua importante movimentação tributária. O cadastro de Grandes Contribuintes é atualmente composto por 185 contribuintes.

**Contribuintes Especiais:** são todas as pessoas físicas ou jurídicas às quais a Administração Tributária confere a característica de "especial", devido a sua importância arrecadatória e seu interesse estratégico. O número de Contribuintes Especiais é atualmente de 5.125.

**Outros:** esta categoria corresponde às pessoas físicas ou jurídicas que não fazem parte dos grupos supracitados.

É importante mencionar que, apenas para fins de controle tributário, foram criados cadastros específicos para pessoas físicas - denominados simplesmente "pessoas físicas" -, independentemente de fazerem parte das quatro categorias de contribuintes indicadas nos parágrafos anteriores. Para estes fins, as pessoas físicas são todas as pessoas, nacionais ou estrangeiras, que exercem atividades econômicas lícitas. Para fins de controle, elas foram classificadas nos seguintes grupos, de acordo com a fonte de renda onde cadastram os valores mais altos em suas declarações de imposto de renda:

- Proprietários de Capital
- Profissionais
- Empresários
- Relação de dependência

## **Grupos econômicos**

Os grupos econômicos são formados com base na composição societária relatada no Anexo de Acionistas, Participantes, Sócios, Membros de Diretório e Administradores (APS), em que um ou mais acionistas detêm, direta ou indiretamente, 40% ou mais da participação societária em outras empresas.

## **Grandes Contribuintes**

Para este tipo de contribuinte, é utilizado um modelo matemático e de mineração de dados, em que são aplicadas variáveis de arrecadação (importância fiscal) e de tamanho (importância financeira), tais como: ativos, passivos, receitas, custos e despesas.

## **Contribuintes Especiais**

Para definir os Contribuintes Especiais, são analisados:

- Sua importância arrecadatória: para estes fins, são consideradas variáveis relacionadas à arrecadação efetiva dos tributos, principalmente o volume de transações econômicas.
- Sua finalidade estratégica: de acordo com a gestão dos impostos, todos os Grandes Contribuintes e outros contribuintes cujas atividades econômicas são consideradas importantes recebem a designação de "Contribuintes Especiais".

## **Pessoas físicas**

Utiliza-se a declaração de Imposto de Renda do ano anterior para determinar a principal fonte de renda dos contribuintes. Estas informações são complementadas com os dados do Anexo de Relação de Dependência para incluir trabalhadores que não são obrigados a apresentar declarações de Imposto de Renda.

## **Brasil**

Critérios para pessoas jurídicas especiais e diferenciadas:

- Renda bruta declarada.
- Dívidas declaradas.
- Conta Salarial.
- Participação na cobrança dos impostos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB).
- Outros critérios de interesse fiscal podem ser usados para a inclusão de pessoas jurídicas para monitoramento diferenciado.

### **Critérios para pessoas jurídicas padrão:**

- Receita bruta anual.
- Massa salarial (Finanças Brasil (FINBRA), Declaração do Fundo de Garantia para a Previdência Social (GFIP) e Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS).
- Lançamentos (ajustes) de receitas financeiras na Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira.
- Saídas relatadas em notas fiscais eletrônicas referentes a vendas.

### **Critérios para pessoas físicas diferenciadas:**

- Rendimentos informados na Declaração Anual de Ajuste do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF).
- Lançamento de receitas financeiras na Declaração de Informações sobre Movimentações Financeiras.
- Bens e direitos informados na DIRPF.
- Aluguéis na Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias (DIMOB).
- Imóveis rurais informados na Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR).

### **Critérios para pessoas físicas com capacidade contributiva elevada:**

- Rendimentos informados na Declaração Anual de Ajuste do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF).
- Lançamentos (ajustes) de receitas financeiras na Declaração de Informações sobre Movimentações Financeiras.
- Compras com cartão de crédito relatadas na Declaração de Operações com Cartão de Crédito (Decred).
- Bens e direitos informados na DIRPF.
- Aluguéis na Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias (DIMOB).
- Imóveis rurais informados na Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR).

No que diz respeito à atualização dos segmentos, apresenta-se a seguir um quadro resumo com as experiências de algumas Administrações Tributárias:

**Tabela 5:** Atualização dos segmentos - experiência comparativa

País	Atualização	Ajustes aos critérios do segmento
ESPAÑA	Anual	As novas entidades que se tornam Grandes Empresas são notificadas de sua filiação ao segmento e de suas obrigações.
COLÔMBIA	Anual	Não.
EL SALVADOR	Anual	Sim, de acordo com a análise de cada caso.
CHILE	Anual	Sim, de acordo com melhorias na qualidade das informações ou eventualmente com prioridades estratégicas.
BOLÍVIA	Anual	Sim.
EQUADOR	Anual	Sim.
COSTA RICA	Cada 3 años	Sim, de acordo com a análise de cada caso.
BRASIL	Anual	Não.
ITÁLIA	Anual	Sim, de acordo com melhorias na qualidade das informações ou com planos anuais de fiscalização.

As experiências de algumas Administrações Tributárias em relação à organização interna para tratar de diferentes segmentos de contribuintes são apresentadas a seguir:

### **Bolívia**

A estrutura organizacional previu ter três escritórios administrativos especializados nos segmentos GRACO (Grandes Contribuintes) e PRICO (Principais Contribuintes) nas três principais cidades da Bolívia: La Paz, Cochabamba e Santa Cruz de la Sierra. Caso os contribuintes categorizados estejam em outro local, eles simplesmente pertencem a uma administração operacional distrital, embora com obrigações e procedimentos diferenciados.

Dentro da administração especializada existem equipes especiais com estrutura própria, sem diferenças significativas em relação à administração operacional de um determinado tamanho. No entanto, estas equipes têm autonomia limitada, uma vez que dependem da administração central. Por outro lado, a tarefa de gerar casos baseados na gestão de riscos e procedimentos de inteligência fiscal foi parcialmente centralizada na área recentemente criada chamada Estudos e Gestão de Riscos, que se reporta diretamente ao nível executivo central - Presidência Executiva.

## Equador

O Servicio de *Rentas Internas* (SRI) utiliza duas estratégias de tratamento para o controle: a estratégia intensiva e a estratégia extensiva.

a) Para efetuar controles intensivos (auditorias), existe um Departamento de Auditoria Fiscal em cada Diretoria Regional do SRI, o qual mantém as seguintes coordenações:

- Grandes Contribuintes e Tributação Internacional.
- Empresas.
- Pessoas físicas.

As equipes de auditoria, em geral, são constituídas por profissionais com conhecimento nas áreas contábil, fiscal, financeira e afins. Nas áreas de Grandes Contribuintes e de Tributação Internacional, os auditores são obrigados a ter maior experiência dentro da Administração Tributária para poderem ser nomeados.

b) Para realizar controles extensivos, existe um Departamento de Gestão Tributária em cada Diretoria Zonal do SRI, o qual possui as seguintes coordenações:

- Contribuintes Especiais.
- Empresas.
- Pessoas físicas.

As equipes de gestão tributária são responsáveis pelo controle em larga escala de certos riscos identificados que não merecem a execução de uma auditoria fiscal, assim como, em geral, são formadas por profissionais com conhecimentos nas áreas contábil, fiscal, financeira e afins.

No caso do controle de grupos econômicos, não há controle específico através de uma equipe especial; os membros de um grupo econômico no qual são identificados riscos de controle tributário são designados em função do tipo de contribuinte e da estratégia de controle a ser seguida tanto para auditoria quanto para a gestão tributária.

## Costa Rica

A Diretoria de Grandes Contribuintes Nacionais implementou uma metodologia de trabalho com o objetivo de identificar, antes do desenvolvimento de qualquer ação de controle, a existência de riscos fiscais inerentes às empresas classificadas como grandes contribuintes nacionais. A identificação prévia destes riscos está a cargo de dois grupos de trabalho denominados "Unidades de Análise", os quais atuam sob a competência da Subdireção de Análise de Cumprimento (SAC) da Diretoria de Grandes Contribuintes Nacionais.

No que diz respeito à fase de inspeção (fiscalização), os grupos de trabalho estão organizados de acordo com vários setores da economia: setor financeiro, comércio atacadista, comércio varejista, indústria, tributação internacional, entre outros, o que permite o desenvolvimento de certo grau de especialização em relação às diversas comprovações e verificações realizadas nesta fase. Estes grupos de trabalho estão ligados à Subdiretoria de Fiscalização.

A composição das equipes de trabalho, tanto na fase de análise quanto na de inspeção, é muito semelhante, sendo que existe um coordenador de grupo, o qual está a cargo de até quatro profissionais.

A experiência adquirida no dia a dia tem levado alguns membros dessas equipes a se especializarem em áreas muito específicas do conhecimento, tais como preços de transferência. O mesmo acontece em setores da economia que, devido às suas particularidades, necessitam de formação especializada. Cabe mencionar o setor financeiro, que exige um grau crescente de especialização para a execução tanto das atividades de análise quanto das de inspeção.

No que tange à identificação e à classificação dos riscos das grandes empresas territoriais e dos demais contribuintes do setor massivo que aderiram ao regime de simplificação fiscal, a área de risco da Diretoria de Inteligência Tributária, juntamente com as Diretorias de Fiscalização (controle intensivo) e de Controle Extensivo, executa a tarefa de identificar riscos tributários e auxiliar, de forma organizada, no direcionamento das ações de controle.

Por outro lado, foram nomeados auditores fiscais específicos dentro de cada Administração Tributária regional para realizar a auditoria de grandes empresas territoriais, os quais se destacaram por sua maior capacitação na função de auditoria, dada sua experiência em determinados setores econômicos que tiveram um alto impacto no país.

Os demais contribuintes também são fiscalizados e monitorados por funcionários especializados dedicados a esta atividade dentro da Administração Tributária.

Existem duas equipes de trabalho específicas para os maiores contribuintes pessoas jurídicas, sendo estas:

- Equipe de monitoramento do comportamento, a qual executa ações de autorregulação (ações que geram alertas para os contribuintes por descumprimento de suas obrigações, permitindo-lhes corrigir distorções);
- Equipe que executa as auditorias que foram selecionadas pela equipe de monitoramento do comportamento, quando o resultado não é obtido com a autorregulamentação do contribuinte.

Nos demais segmentos, existem duas equipes:

- Equipe de seleção de casos para auditoria, com o objetivo de estabelecer o crédito fiscal e aplicar sanções;
- Equipe que executa as auditorias que foram selecionadas pela equipe de monitoramento do comportamento, quando o resultado não for obtido com a autorregulamentação do contribuinte.

No caso de uma pessoa física com alta capacidade contributiva, existem duas equipes específicas:

- Equipe de seleção de casos para auditoria, com o objetivo de estabelecer o crédito fiscal e aplicar sanções;
- Equipe que executa as auditorias que foram selecionadas pela equipe de monitoramento do comportamento, quando o resultado não for obtido com a autorregulamentação do contribuinte.

As pessoas físicas diferenciadas são avaliadas por duas equipes, sendo uma de seleção e outra de execução da fiscalização. Estas equipes estão localizadas em estrutura organizacional própria (Delegacia Especial de Maiores Contribuintes Pessoas Físicas).

Estas equipes são constituídas por pessoas com diferentes níveis de formação e experiência, sendo que a maioria dos especialistas é designada às equipes que selecionam os casos a serem auditados e às equipes que realizam as auditorias.

Para os demais contribuintes, existem equipes de seleção de casos para auditoria e equipes de execução de auditoria, com diferentes níveis de treinamento e experiência.

Segue abaixo um quadro-resumo em relação ao conhecimento do contribuinte sobre seu pertencimento a um segmento, para o qual a Administração Tributária deverá designar uma equipe especial e/ou implantar estratégias diferenciadas para controlar e auxiliar seu cumprimento tributário.

**Tabela 6:** Publicação dos segmentos

País	Publicación de segmento
ESPAÑA	Sim
COLÔMBIA	Não
EL SALVADOR	Sim
CHILE	Sim, apenas o tamanho dos segmentos
BOLÍVIA	Sim
EQUADOR	Sim (não pessoas físicas)
COSTA RICA	Sim (não pessoas físicas)
BRASIL	Sim (não pessoas físicas)
ITÁLIA	Sim, para certas tipologias

## 2.1.2 Segmentos econômicos segundo regras comerciais

A fim de compreender as diferentes etapas do ciclo de vida dos contribuintes, são utilizadas regras de análise do negócio. O objetivo destas regras é definir distintos grupos para gerar ações de tratamento diferenciado, já que estes grupos podem ter obrigações diferentes e, portanto, riscos diferentes, o que implica evitar esforços e comprometer maiores recursos com aqueles contribuintes que, por exemplo, já cessaram suas atividades. Essas regras de segmentação podem ser modificadas de acordo com as necessidades de cada Administração Tributária.

A ilustração a seguir mostra alguns segmentos que utilizam regras comerciais. Por exemplo, eles são classificados de acordo com a existência ou não de uma data de falecimento. Para os contribuintes que fazem parte do segmento denominado "falecidos", os esforços podem ser direcionados à fiscalização do pagamento correto dos impostos sobre heranças e doações de seus herdeiros ou ao monitoramento da sucessão por causa da morte ou das empresas que continuam a administração do patrimônio do falecido. Isto pode ser identificado através de certidões de óbito ou outras fontes de informação.

**Ilustração 20:** Exemplos de segmentos com regras de análise de negócios



**Contribuintes sem início de atividades (sem inscrição no cadastro do contribuinte):** correspondem àqueles contribuintes que iniciaram qualquer tipo de negócio ou trabalho com probabilidade de produzir renda tributada com o Imposto de Renda. O dano econômico que este segmento gera ao fisco não somente corresponde à perda de renda tributável, mas também se estende ao dano consequente que consiste no gozo indevido de subvenções, subsídios, pensões e outros itens do orçamento de despesas públicas. Da mesma forma, este segmento constitui um dos casos mais prejudiciais de concorrência desleal entre os agentes econômicos. Sua identificação pode ser estabelecida por meio de diferentes fontes de informação, tais como denúncias, estudos sobre o assunto, compras realizadas por fornecedores no mercado formal, compra de bens, informações de terceiros, entre outros.

**Segmento com encerramento de atividades (cancelamento de inscrição no cadastro do contribuinte):** Este segmento já completou seu ciclo de vida. Entretanto, o monitoramento deve ser mantido em vários aspectos, por exemplo, ao corroborar que tenham efetivamente finalizado suas atividades ou verificando se não continuam emitindo notas fiscais. O atributo para sua identificação corresponde a informações internas de anotações referentes ao término de suas atividades comerciais ou ao pagamento do formulário que encerra seus negócios.

**Segmento inativo:** refere-se aos contribuintes que iniciaram atividades, mas que, de acordo com as informações prévias disponíveis na Administração Tributária, é possível determinar que este - quer seja uma pessoa, entidade ou grupo sem personalidade jurídica - tenha encerrado seus negócios ou cessado suas atividades sem ter comunicado o respectivo aviso. A título de exemplo, este segmento pode ter os seguintes atributos:

- Não emitem notas fiscais durante os últimos 18 meses.
- Quando as pessoas, entidades ou grupos sem personalidade jurídica não cumprirem com a obrigação de apresentar declarações de impostos, seja mensal ou anualmente, por um determinado período de tempo.
- Quando os sujeitos obrigados tiverem apresentado as declarações acima sem considerar qualquer renda, transações não tributáveis afins.

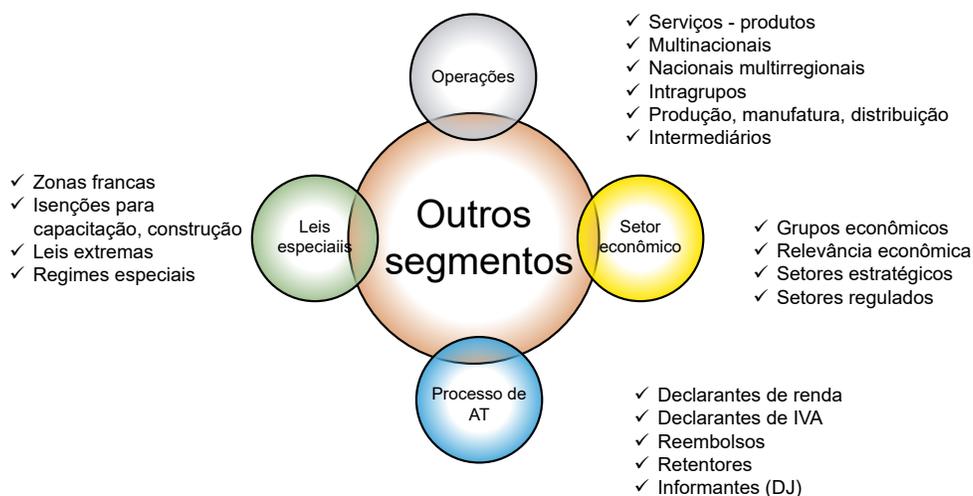
**Segmento de novatos:** contribuintes ativos que iniciaram atividades, por exemplo, nos últimos dois ou três anos. Embora eles possam ter as mesmas obrigações que os contribuintes ativos, a estratégia de tratamento para este segmento será focalizada na educação e na assistência, pelo menos durante os primeiros anos após o início das atividades.

**Ativos:** são os contribuintes que atuam há mais de três anos e não fazem parte de nenhum dos segmentos descritos anteriormente. Corresponde aos contribuintes que tenham realizado algum tipo de atividade e preenchido algum formulário anual ou mensal destinado à Administração Tributária nos últimos períodos, por exemplo, 18 meses. Eles ainda são um grande número de contribuintes; portanto, podem ser geradas novas segmentações para esses contribuintes, a fim de aplicar os tratamentos correspondentes. A partir deste universo, poderiam ser gerados diferentes tipos de segmentos. Por exemplo, dentre os segmentos classificados como econômicos, pode-se destacar agricultura, construção, comércio, mineração, restaurantes, turismo, pecuária, silvicultura ou outros, de acordo com a relevância e as necessidades estratégicas da Administração Tributária.

## 2.1.3 Outros critérios para segmentar os contribuintes

Podem ser estabelecidos outros segmentos para os contribuintes ativos, os quais podem ser classificados por critérios de operações, por leis especiais, por setor econômico ou por processos da Administração Tributária. Esses segmentos podem ser criados no nível central ou existir como resultado de condições geográficas, leis especiais ou segmentos que são relevantes no nível local.

**Ilustração 21:** Exemplos de segmentos operacionais, leis especiais, setores econômicos e processos da Administração Tributária (AT)



Estes segmentos foram determinados por sua relevância ou interesse para o sistema tributário. Consequentemente, é importante acompanhar seus níveis de comportamento - como visto anteriormente - para saber quais são suas classificações de risco e como estão distribuídos entre os quadrantes de risco de descumprimento do contribuinte. Da mesma forma, um conjunto de indicadores financeiros, econômicos, tributários e de gestão é um pilar robusto para monitorar seu adequado cumprimento tributário.

## Geração de *clusters* pela aplicação da Teoria de Redes Complexas na Colômbia

Em termos muito simples, denomina-se Teoria de Redes o estudo das interações que existem entre os pontos (nós), através de vínculos que constituem as ligações entre esses nós. Estes pontos (nós) podem ser, por exemplo, pessoas físicas ou empresas. A ligação no primeiro caso corresponderia às relações familiares (pai-filho, por exemplo), e no segundo aos sócios, representantes legais ou contadores. Ao examinar estas ligações entre nós, formam-se estruturas que nos permitem identificar padrões de relações que podem ser analisados e estudados por meio de métodos matemáticos e matriciais, os quais norteiam as estruturas criadas.

O uso destas metodologias possibilita uma análise das informações com uma nova abordagem das redes concentrada mais nas inter-relações que nos atributos dos indivíduos, e logo estabelecer estruturas que focalizam o tratamento dos riscos em segmentos específicos de algumas comunidades (*clusters*) de uma estrutura.

A partir das publicações dos jornalistas do ICIJ<sup>22</sup>, dos denominados MosFon Papers e da prática generalizada de utilizar fornecedores fictícios ou notas fiscais falsas, foi necessária uma nova estratégia para segmentar estruturas de risco e controlar as transações centradas em relações mais que em atributos dos indivíduos.

Foi examinada a possibilidade de mudar o paradigma, ao focalizar o controle nas inter-relações que compõem as estruturas, e não nos atributos de indivíduos ou empresas, o que geralmente é realizado de forma isolada.

Desde 2016, esta metodologia está sendo utilizada, o que envolve o uso de redes complexas, nas quais as relações entre nós são de suma importância na hora de realizar a análise e os processos de consultoria ou de auditoria.

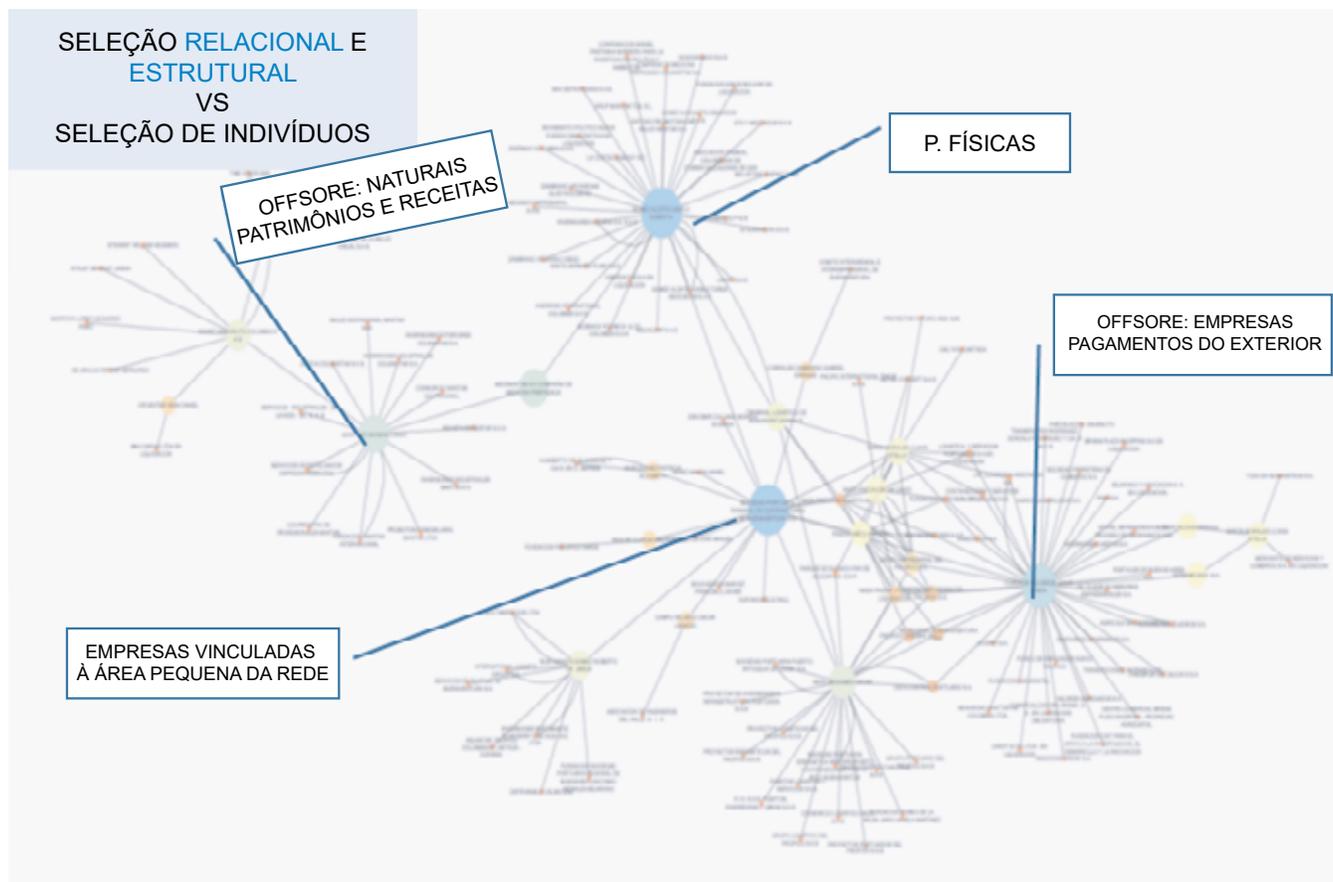
O objetivo da implementação desta metodologia é determinar estruturas e/ou agrupamentos nos quais é possível focalizar o controle por segmentos. Foram realizadas melhorias e/ou ajustes a fim de focar o controle em setores e/ou segmentos de risco específicos.

Em relação aos resultados, em termos quantitativos, foram efetuadas melhorias no que se refere ao tratamento dos riscos, sendo estas mais ágeis e utilizando poucos recursos para gerar alto impacto. Por exemplo, a identificação de onze *clusters* no MosFon Papers para concentrar o controle por priorização das transações intragrupo e sete *clusters* no uso excessivo de créditos fiscais.

De uma perspectiva qualitativa, a utilização de uma nova maneira de abordar a pesquisa focada em estruturas transacionais por *clusters* agrega valor à organização, ao adquirir capacidade analítica e controle potencial em transações ou sujeitos específicos. Isto, por sua vez, proporciona uma abordagem mais ampla, que leva a uma melhor utilização dos recursos.

22 ICIJ - International Consortium of Investigative Journalists (Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos). [www.icij.org](http://www.icij.org).

## Ilustração 22: Elaboração própria a partir de informações anônimas



A seguir, serão apresentados alguns exemplos de segmentos nos quais a Administração Tributária do Chile possa ter interesse:

### Atividade mineira

Segmento por relevância econômica, tanto em termos de efeitos sobre a receita e o emprego quanto sobre o conjunto econômico de serviços que ela gera. Outras variáveis que determinam isto são a complexidade do processo de produção, o tamanho do investimento e o fato de se tratar de projetos de longo prazo com longos períodos de amortização. Também é frequente a aplicação de impostos e *royalties* especiais, por exemplo, dada a exploração dos recursos naturais necessários para a atividade.

### Atividade bancária

Segmento de poucos contribuintes de grande relevância econômica. O nível de contribuição que este grupo de contribuintes representa em termos de impostos de renda anuais e impostos de declaração mensal e seu papel estratégico na esfera financeira foram ponderados.

## Construção e atividade imobiliária

A escolha baseia-se principalmente na análise das categorias e subcategorias de atividades econômicas regionais com maior representatividade, em três parâmetros: número de contribuintes, montante total do imposto e imposto médio por contribuinte. Como resultado, o setor da construção civil possui a melhor combinação dos parâmetros estabelecidos e uma representatividade de 24% no IVA e 18% no imposto total da região em análise, somada ao crescimento sustentado do setor durante 2015, segundo o INACER<sup>23</sup>. Para o estudo do segmento em análise, foram incorporados dois códigos de atividade: "Atividades Imobiliárias Empresariais e de Aluguel" (701009) e "Extração de Pedra, Areia e Argila", ou seja, extração de agregados (141000), os quais complementam a categoria e a cadeia de negócios.

## Exploração de florestas e serviços florestais relacionados

O segmento escolhido inclui todos os serviços relacionados às atividades florestais, dentre eles lavoura do solo, plantio, poda, desbaste, corte ou colheita de florestas, e fabricação e arrecadação de toras e troços, ou seja, tudo o que é necessário para levar a madeira até o ponto de venda.

Sua atividade frequentemente ocorre em locais de difícil acesso para fiscalização e envolve múltiplos agentes.

Este segmento pertence às seguintes atividades econômicas: *Exploração Florestal* (20010), *Serviços de Florestação* (20041) e *Serviços de Corte de Madeira* (20042).

## Usuários de Zona Franca

A entrada de mercadorias na Zona Franca Primária está isenta de impostos internos e taxas aduaneiras. A importação de mercadorias ocorre na saída para o regime geral. Esta importação é tributada com todos os impostos do Decreto-Lei nº 825, com a única exceção do Imposto sobre o Valor Agregado. Além disso, está sujeito ao imposto adicional sobre os tabacos manufaturados, estabelecido no DL nº 828, de 1974, assim como ao imposto estabelecido no Artigo 11 da Lei nº 18.211, de 1983.

Merece especial relevância o controle do cumprimento das Resoluções nº 2.191, de 1996, que obriga os usuários da Zona Franca a reter, declarar e pagar o imposto sobre bebidas alcoólicas, bebidas não alcoólicas e produtos similares, e nº 2.192, que obriga os usuários da Zona Franca a reter, declarar e pagar o imposto adicional sobre produtos de tabaco manufaturados.

23 Boletim Indicador de Atividade Econômica Regional.

## Atividade pecuária bovina

Ela contribui com 40% do IVA arrecadado do setor econômico da Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura e 10% do total regional.

Ela contribui com 42% da renda refletida na renda do setor econômico Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura e 12% do total regional.

Ela acumula 45% do número total de declarações realizadas, do total reportado pelo setor econômico, e 8% do total regional.

Supera em 38% o RLI relatado pela regional, o que é negativo.

## 2.2 Indicadores de características

Abaixo, serão apresentados diferentes indicadores de características que permitem o monitoramento e o controle dos segmentos em diferentes etapas.

**Tabela 7:** Informações gerais sobre os segmentos

INFORMAÇÕES GERAIS	
Características	Descrição
Nome ou razão social	Nome (se pessoa física) ou razão social (se pessoa jurídica) do contribuinte
Tipo de contribuinte	Primeiro nível da estrutura corporativa do contribuinte
Pertence à relação de altos patrimônios	Indicador de seu pertencimento à relação de altos patrimônios
Setor econômico	Categoria econômica à qual pertence a atividade principal
Antiguidade	Nível de antiguidade do contribuinte ("idade") com base na data de início das atividades
Nº de sócios	Nº de sócios vigentes que o contribuinte possui
Nº de acionistas	Nº de acionistas vigentes que o contribuinte possui
Nº de trabalhadores assalariados	Nº de identificação dos trabalhadores distinto daqueles dos quais o contribuinte reteve o Imposto de Segunda Categoria
Nº de empresas às quais pertence	Nº de empresas às quais pertence (independentemente da porcentagem de participação)
Nº de familiares dos sócios ou acionistas que trabalham na empresa	Nº de identificação daqueles pertencentes a grupo familiar de sócios ou acionistas que recebem salários ou honorários

**Tabela 8:** Informações gerais sobre os segmentos

ANTECEDENTES TRIBUTARIOS	
Campo	Descrição
Regime tributário	Identificação do regime tributário ao qual o contribuinte pertence.
Categoria tributária	Indicador da categoria tributária do contribuinte.
É exportador?	Indica se o contribuinte pode ser classificado como exportador.
É importador?	Indica se o contribuinte pode ser classificado como importador.
Sujeito ao IVA	Indica se o contribuinte está sujeito ao IVA.
Está em falência (ou em processo de liquidação)	Indica se o contribuinte tem alguma observação vigente relacionada à falência e/ou liquidação.

**Tabela 9:** Indicadores dos segmentos

ESTADÍSTICAS E INDICADORES	
Campo	Descrição
Montante vendas [\$]	Montante estimado das vendas anuais do contribuinte.
Relação débito/crédito ajustada para o período	Índice correspondente à relação débito/crédito anual.
Total débito	Montante total de débitos no formulário do IVA.
Total crédito	Montante total de créditos no formulário do IVA.
Total do Imposto de Primeira Categoria (Renda)	Valor declarado para o conceito de Imposto de Primeira Categoria no formulário do Imposto de Renda.
Imposto de renda total presumido (Renda)	Valor declarado para o conceito de Imposto de Primeira Categoria no formulário do Imposto de Renda.
Total Imposto Único de Primeira Categoria (Renda)	Valor declarado para o conceito de Imposto de Primeira Categoria no formulário do Imposto de Renda.
Total retenção adicional de impostos	Montante total anual de retenções de impostos adicionais para pessoas sem domicílio ou residência no país.
Montante renda (pessoas físicas)	Montante da renda pessoal dos contribuintes pessoas físicas.
Montante exportações	Valor total anual das exportações.
Reembolso IVA exportador	Valor total anual do reembolso do IVA de exportação.

**Tabela 10:** Indicadores de cumprimento do segmento

CUMPRIMENTO	
Campo	Descrição
Montante dívida tributária	Montante total da dívida tributária.
Antiguidade da dívida	Anos de antiguidade da dívida.
Nº descumprimentos	Nº de brechas que o contribuinte possui.
Cadastro	Nº de brechas que o contribuinte possui (cadastro).
Informações	Nº de brechas que o contribuinte possui (informações).
Declaração	Nº de brechas que o contribuinte possui (declaração).
Pagamento	Nº de brechas que o contribuinte possui (pagamento).
CGR	Classificação Global de Risco do contribuinte.

**Tabela 11:** Indicadores comerciais do segmento

RELAÇÃO CLIENTE – FORNECEDOR	
Campo	Descrição
Nº notas fiscais recebidas	Nº de notas fiscais recebidas.
Montante notas fiscais recebidas	Montante líquido por notas fiscais recebidas.
Nº notas fiscais emitidas	Nº de notas fiscais emitidas.
Montante de notas fiscais emitidas	Montante líquido por notas fiscais emitidas.
Nº de fornecedores relacionados.	Os fornecedores são empresas ou pessoas relacionadas.

## 2.3 Relatórios

Os principais segmentos definidos pela Administração Tributária devem ser continuamente observados e controlados. Por este motivo, devem ser fornecidas informações para a tomada de decisões. Uma maneira de alcançar este objetivo é por meio da criação de relatórios contínuos com indicadores sobre os segmentos considerados relevantes. A seguir estão alguns exemplos de relatórios que podem ser elaborados, em nível nacional ou regional, com indicadores dos impostos mais relevantes, porcentagem de descumprimento, isenções, riscos de descumprimento do segmento ou da classificação de risco do contribuinte.

## Ilustração 23: Relatório nível nacional

Nome segmento	
Descrição do segmento	
<b>RESUMO SEGMENTO</b> Nível nacional	
<b>Nº CONTRIBUENTES</b>	
Total	91.754 (2% r/ nacional)
>> Contribuintes GRANDE E MÉDIA EMPRESA	10.243 11%
>> Contribuintes PEQUENA E MICROEMPRESA	81.511 89%
<b>RENTA</b>	
• IPC sobre renda efetiva	MILH 845357 7% (13% r/ nacional)
• IPC sobre renda presumida	MILH 758 0% (1% r/ nacional)
• I. Único Primeira Categoria	MILH 285328 25% (86% r/ nacional)
<b>IVA</b>	
• IVA lançado	MILH 790765 (7% r/ nacional)
<b>OUTROS</b>	
• Imposto Especifico sobre a Atividade de Mineração	MILH 476 (1% r/ nacional)
<b>FRANQUIAS</b>	
• Recuperação do IEPD	MILH 6413 (2% r/ nacional)
• Solicitação IVA exportador	MILH 206677 (4% r/ nacional)
<b>EMPREGO</b>	
• I. Único Primeira Categoria	520.840 (4% r/ nacional)
• I. Único Primeira Categoria	MILH 2473534 (5% r/ nacional)

### SEÇÃO: NÍVEL NACIONAL

- Descrição geral do segmento
- Principais indicadores do segmento
  - No contribuintes
  - Principais impostos
  - Principais isenções
  - Emprego
- Distribuição dos contribuintes por:
  - % descumprimento
  - CGR



CLASSIFICAÇÃO RISCO GLOBAL	
13% Contribuintes-chave (11.624)	13% Contribuintes alto risco (3.835)
86% Contribuintes baixo risco (50955)	27% Contribuintes alto risco médio (3.835)

(\*) 376 contribuintes permanecem não classificados

Riscos Específicos

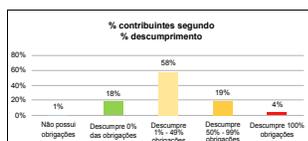
## Ilustração 24: Relatório nível segmentos

RESUMO REGIONAL	
<b>Nº CONTRIBUENTES</b>	
Total	nn
>> Contribuintes GRANDE E MÉDIA EMPRESA	nn
>> Contribuintes PEQUENA E MICROEMPRESA	nn
<b>RENTA</b>	
• IPC sobre renda efetiv:	MILH 0 (0% r/ nacional)
• IPC sobre renda presumida:	MILH 0 (0% r/ nacional)
• I. Único Primeira Categoria:	MILH 0 (0% r/ nacional)
<b>IVA</b>	
• IVA determinado:	MILH 0 (0% r/ nacional)
<b>OUTROS</b>	
• Impuesto Especifico a la Actividad Minera	MILH 0 (0% r/ nacional)
<b>FRANQUIAS</b>	
• Recuperação IEPD	MILH 0 (0% r/ nacional)
• Solicitud IVA Exportador	MILH 0 (0% r/ nacional)
<b>EMPREGO</b>	
• Nº asalariados	nn (0% r/ nacional)
• Rentas pagadas	MILH 0 (0% r/ nacional)

### SEÇÃO: NÍVEL NACIONAL

Ao selecionar região no mapa:

- Principais indicadores do segmento
  - Nº contribuintes
  - Principais impostos
  - Principais isenções
  - Emprego
- Distribuição dos contribuintes por:
  - % descumprimento
  - CGR



CLASSIFICAÇÃO RISCO GLOBAL	
0% Contribuintes Chave	0% Contribuintes Alto Risco
0% Contribuintes Baixo Risco	0% Contribuintes Alto Risco Médio

## Ilustração 25: Relatório nível regional

Estatísticas descritivas	
(*)	Categoria económica
(*)	Tamanho
(*)	Personalidade jurídica
(*)	Distribuição dentro região
(*)	Antiguidade
(*)	Regime tributário
(*)	Nº contribuintes com filiais
(*)	Nº importadores
(*)	Nº exportadores
(*)	Nº agentes de retenção
(*)	(Por tipo de mudança de sujeito?)

Principais impostos	
(*)	IVA
	IVA lançado (c89 F29)
	IVA tributação simplificada (c109 F29)
(*)	RENDA
(*)	ADICIONAL
(*)	OUTROS IMPOSTOS
	IEPD
	IEAM

Deduções e créditos	
Reembolso IVA exportador	
Rendimento por auditoria	
Documentação	
Divida tributária	
Emprego	
Caracterização tributária global	
Classificação risco global	
Brechas	

### SEÇÃO: NÍVEL REGIONAL

Ao selecionar nome região

- Indicadores definidos para a caracterização:

- Estatística descritiva
- Principais impostos
- Outros (a serem definidos)

## Ilustração 26: Resumo dos segmentos

### RESUMEN DE SEGMENTOS

DISTRIBUCIÓN POR IMPUESTOS E INGRESOS

NOMBRE DEL SEGMENTO	Renta (MMS)				IVA (MLH)		Ingresos		
	Renta Efectiva	Renta Presunta	Impuesto Único	IEAM	IVA Determinado	Recup. IEPD	Salarios, Pensiones,	Dividendos	Retiros
Gran Minería	6.508	17.300	5.763	4.462	682	17.802	17.695	16.993	13.975
Bancos	5.906	18.149	16.607	17.588	3.563	9.560	17.108	10.824	8.201
Retail	8.951	6.204	10.548	11.158	14.347	2.341	12.936	7.992	15.048
Servicios de Personal	1.635	7.913	14.938	13.102	5.340	5.064	10.549	5.899	10.441
Construcción	14.512	18.843	11.488	17.087	9.758	14.504	19.823	5.592	5.059
Sociedades de Inversión	18.654	6.282	8.201	16.866	7.698	754	11.331	9.858	1.310
Comercio (Minorista)	5.167	19.756	7.811	15.986	993	13.218	14.465	2.892	7.032
Manufactura (No metálica)	3.932	3.241	5.761	12.842	7.878	6.210	17.054	7.349	9.947
Total Distintos									
Total Nacional (o DR)									
% (DIS)/(TOT)									

### RESUMEN DE SEGMENTOS

DISTRIBUCIÓN POR CLASIFICACIÓN DEL RIESGO GLOBAL

NOMBRE DEL SEGMENTO	ALTO	CLAVE	MEDIO	ABAJO	TOTAL
	Gran Minería	11.941	9.487	17.033	19.209
Bancos	16.824	15.258	19.555	18	51.655
Retail	2.740	7.188	19.894	6.438	36.260
Servicios de Personal	16.614	19.529	3.663	4.985	44.791
Construcción	1.110	10.855	10.886	8.158	31.009
Sociedades de Inversión	11.782	9.194	13.058	6.448	40.482
Comercio (Minorista)	18.441	11.457	16.817	16.229	62.944
Manufactura (No metálica)	6.106	19.677	3.994	8.550	38.327
Total Distintos					
Total Nacional (o DR)					
% (DIS)/(TOT)					

Página 1

## 3 Obrigações e brechas

### 3.1 Obrigações

A gestão do cumprimento tributário, ao determinar as ações de tratamento aplicadas de acordo com a caracterização de determinados grupos de contribuintes e sua proporcionalidade, busca contribuir para a facilitação do cumprimento das obrigações tributárias de tais contribuintes. Este tipo de gestão concentra-se nas chamadas "brechas" de cumprimento e "riscos" de descumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes.

É essencial para o sistema tributário a identificação correta das obrigações tributárias, a fim de realizar a análise correspondente para o devido controle dos tributos. O catálogo de obrigações, entendido como uma biblioteca ou lista das diferentes obrigações e suas características, é relevante para direcionar as ações de controle de cumprimento da Administração Tributária. É essencial comunicar este catálogo aos contribuintes, bem como informá-los claramente sobre como devem cumprir tais obrigações, sendo assim uma ferramenta para facilitar o cumprimento, especialmente para aqueles contribuintes que desejam cumpri-las.

As obrigações tributárias, em geral, estabelecem um vínculo jurídico entre os contribuintes e o Estado, entre as ações e proibições a que estão sujeitos, assim como o cumprimento entre ambas as partes. Assim, é possível classificar essas obrigações tributárias em quatro grupos:

#### **Ilustração 27:** Obrigações tributárias



#### **Obrigação de cadastrar**

Essas obrigações estão vinculadas ao cadastro e ao ciclo de vida do contribuinte; estão relacionadas às informações a serem fornecidas no momento em que são incorporadas e à atualização posterior feita pelos contribuintes em relação a qualquer impacto na identificação, domicílio, tipo de atividade econômica, regimes ou obrigações tributárias, de acordo com as disposições dos órgãos legais e reguladores em vigor. Exemplos:

- Realizar o início das atividades para formalizar suas operações.
- Cadastrar e atualizar as filiais.

- Cadastrar informações dos sócios, acionistas e empresas nas quais participa.
- Realizar encerramento de atividades quando adequado.

### **Obrigação de informar**

Está relacionada ao envio de informações - sejam próprias ou de terceiros - sobre obrigações tributárias relacionadas às receitas, impostos especiais sobre o consumo, bens imóveis, entre outros. Exemplos:

- Apresentar declaração referente à retenção de impostos a terceiros.
- Apresentar declaração sobre retiradas de valores das empresas.
- Apresentar declaração anual de propriedades florestais.
- Apresentar declaração de preços de transferência.

### **Obrigação de declarar:**

Refere-se à obrigação de apresentar declarações de impostos, no devido tempo e forma, através do uso de formulários ou outras modalidades que contabilizem impostos envolvendo um pagamento ou restituição. Exemplos aplicáveis ao Chile:

- Declaração do Imposto Anual sobre a Renda.
- Declaração mensal do Imposto sobre Valor Agregado, utilizando o respectivo formulário de declaração e pagamento.
- Declaração dos impostos mensais informados no Formulário de Declaração Mensal e de Pagamento Simultâneo de Impostos.

### **Obrigação de pagar:**

Está relacionada ao pagamento em tempo hábil das obrigações tributárias, conforme descrito pelo respectivo marco jurídico e regulador em vigor. Exemplos:

- Pagar o Imposto sobre o Valor Agregado estabelecido no respectivo Formulário.
- Pagar o imposto determinado anualmente através do preenchimento de um Formulário Anual do Imposto de Renda.
- Pagar os impostos finais com adiantamento.
- Informar as retenções realizadas a terceiros.

As dimensões do comportamento do contribuinte ocorrem pelos níveis de cumprimento que os contribuintes têm em relação às obrigações tributárias descritas acima, os quais podem ser os seguintes: o descumprimento da obrigação, o cumprimento da obrigação fora do prazo, ou o cumprimento errôneo da obrigação. As categorias mencionadas permitem a simplificação e a ordenação do nível de cumprimento, assim como a análise dos níveis de cumprimento por parte dos distintos perfis de contribuintes, o que, neste último caso, significaria que as ações visadas poderiam ser diferentes de acordo com o perfil do contribuinte.

Existem obrigações que afetam todos os contribuintes, tais como o início das atividades, ou seja, a inscrição no cadastro do contribuinte. Qualquer contribuinte que inicie algum tipo de negócio ou trabalho que possa produzir renda tributada por impostos corporativos (pessoas jurídicas) ou impostos pessoais (pessoas físicas) contemplados pela Lei do Imposto de Renda é obrigado a apresentar uma declaração de início das atividades. Existem também obrigações específicas que recaem sobre determinados contribuintes, por exemplo, uma declaração informativa sobre a movimentação de investimentos em ferramentas ou valores em custódia das instituições receptoras. Uma declaração como esta deve ser apresentada exclusivamente por instituições intermediárias (corretores de bolsa e outras pessoas que realizam operações intermediárias).

Da mesma forma, as obrigações podem ser diretas ou indiretas: dentro das primeiras, existem aquelas relacionadas ao próprio contribuinte. Por exemplo, este deve apresentar uma declaração associada ao lançamento de seu imposto. No caso das obrigações indiretas, estas estão relacionadas à apresentação de informações de terceiros ou à retenção de impostos na fonte de terceiros. Por exemplo, uma modalidade de mudança de sujeito ou de retenção do IVA implica que, nas transações em que os agentes de retenção efetuam compras de determinados produtos ou serviços, estes devem processar ou emitir notas fiscais de compra em que devem ser especificados o montante e a porcentagem do IVA retido de terceiros, além de declarar e pagar o imposto retido.

A relevância para a Administração Tributária do cumprimento das obrigações dependerá do efeito do seu descumprimento. Para isso, é importante medir tal efeito e, conseqüentemente, atribuir o nível de relevância a cada obrigação. Por outro lado, algumas obrigações podem ser identificadas e medidas mais facilmente que outras, dependendo das informações que a Administração Tributária tem para determinar a obrigação de cada contribuinte.

Por exemplo, pode ser simples determinar o número de contribuintes obrigados a declarar o formulário do IVA. Sob esta lógica, a obrigação poderia ser individualizada, assim como aqueles contribuintes que executaram qualquer uma das seguintes ações:

- **Início das atividades:** para pessoas jurídicas e físicas, com o início material das operações, ou seja, quando se efetua qualquer ato ou operação que constitua um elemento necessário para a determinação dos impostos periódicos que afetam a atividade a ser desenvolvida. Geralmente, as Administrações Tributárias contam com esta informação.
- **Declaração:** a obrigação de declarar a receita total que deve ser apresentada por uma pessoa pode ser mais complexa, porque é provável que nem todas as informações necessárias para seu cálculo estejam disponíveis. Algumas Administrações Tributárias poderiam encontrar limitações, tais como sigilo de caráter financeiro, profissional, ou outros, como para acessar as movimentações ou os saldos financeiros dos contribuintes. Isto causa maior dificuldade em determinar o valor total da renda a ser declarada por uma pessoa física ou jurídica no formulário do Imposto de Renda.

A declaração de impostos é uma obrigação que pode ser relativamente fácil de identificar em tempo hábil. Isto pode ser realizado por meio de um formulário específico dentro de determinado período de tempo. Por outro lado, a verificação da correta declaração apresenta um nível maior de complexidade, pois é necessário acessar e processar informações auxiliares do contribuinte e de terceiros. A dificuldade de acesso a certas informações torna a análise ainda mais complexa.

Para fins de gestão, é aconselhável construir um mapa de obrigações. Este mapa é, mais especificamente, uma lista ou enumeração de todas as obrigações - ou da maioria delas -, o que permite à Administração contar com um panorama global das obrigações que compõem o sistema tributário. Posteriormente, na seção sobre catálogo de riscos, serão fornecidas informações complementares sobre as implicações de um grupo de riscos que pode estar associado a uma obrigação. Um exemplo simples de um mapa de obrigações é mostrado no Anexo IV.

A este respeito, será apresentado abaixo um caso específico da Administração Tributária da Espanha.

## Espanha

Na Espanha, são realizadas campanhas anuais para lembrar às pessoas físicas do cumprimento de suas obrigações.

É elaborado anualmente um calendário fiscal, o qual lista todas as obrigações e é enviado a profissionais e pequenas empresas. Este também está disponível no portal eletrônico da Agência Estatal de Administração Tributária (AEAT).

As notificações de brechas contra pessoas jurídicas são feitas no *site* da AEAT. As pessoas físicas também podem solicitar este meio de comunicação. Caso não o tenham feito, elas receberão os lançamentos provisórios por carta cadastrada.

As brechas de baixo impacto com alta probabilidade de descumprimento, tais como falha de apresentação, apresentação tardia, ou erros aritméticos ou derivados da verificação cruzada de informações com terceiros, dão origem a propostas de lançamento automatizadas, as quais são notificadas imediatamente - no portal eletrônico, no caso de entidades - para que o contribuinte possa alegar ou justificar as discrepâncias observadas. Se o contribuinte não apresentar alegações ou documentação que justifique a declaração dentro do prazo estabelecido, o lançamento torna-se definitiva e a carta de pagamento com débito direto é enviada ao contribuinte.

Outros tipos de riscos dão origem a solicitações para fornecer documentação ou justificativas específicas.

Caso seja considerado adequado ou a verificação exija o uso de mais meios, devido à concorrência de riscos de alta probabilidade e impacto, é iniciado um procedimento de verificação intensiva ou de inspeção.

Este processo é contínuo e sequencial, pois é determinado por campanhas que começam à medida que as declarações são apresentadas e normalmente estendem-se durante todo o ano.

## 3.2 Brechas

As brechas tributárias surgem quando as informações disponíveis indicam com certeza que um contribuinte cumpriu ou não com uma obrigação específica. É altamente aconselhável, dentro de uma política global de gestão de riscos, tornar transparentes as brechas relativas (erros aritméticos e contrastes entre fontes de informação, entre outros) nas quais os contribuintes possam ter incorrido no cumprimento de suas obrigações tributárias.

A diferença entre uma brecha e um risco tributário é a certeza. Uma brecha tem um meio real e eficaz de contraste (uma evidência), um claro e certo conhecimento do descumprimento. A certeza depende das informações e de sua qualidade. Desta forma, se a probabilidade de descumprimento for 1, encontramos-nos diante de uma brecha. Se esta probabilidade for inferior a 1, configura-se um risco.

Ao gerenciar o cumprimento tributário, é importante conhecer as diferentes obrigações e monitorá-las. As brechas tributárias são indicadores que permitem quantificar o problema, visualizar os níveis de cumprimento e, assim, apoiar a tomada de decisões sobre os problemas nos quais a autoridade tributária deve concentrar seus recursos ou ações.

Entende-se que, se um contribuinte não cumprir com uma das obrigações tributárias, cria-se uma brecha que afeta os níveis de cumprimento no sistema tributário como um todo.

A brecha tributária é um indicador que permite identificar a diferença entre o pleno cumprimento de uma obrigação e o cumprimento real desta.

Este indicador é expresso em termos da porcentagem de descumprimento. Por exemplo, se o resultado da brecha "Declarantes Formulários do IVA" for de 10%, interpreta-se que, do número total de contribuintes obrigados a apresentar o Formulário do IVA, 10% deles não apresentaram tal declaração.

Como este indicador é uma porcentagem, é necessário, para sua construção, contar com um numerador e um denominador, onde:

- O denominador corresponde ao universo total dos contribuintes que são obrigados a desenvolver determinada ação, em virtude da existência de uma obrigação tributária. Este denominador é conhecido como cumprimento total (CT).
- O numerador pode ser calculado a partir de duas alternativas, dependendo das informações disponíveis. Estas são:
  - a) Cumprimento Real (CR): quando as informações de cumprimento do contribuinte estão disponíveis; por exemplo, as informações são conhecidas pelos contribuintes que preencheram o Formulário do IVA.
  - b) Descumprimento Efetivo (DE): quando houver informações sobre o descumprimento do contribuinte.

Para fins de cálculo de determinada brecha do cumprimento Real (CR) de determinada obrigação, utiliza-se a seguinte fórmula:

### Fórmula 9: Brecha em relação ao cumprimento real

$$Brecha(\%) = (1 - \frac{CR}{CT}) * 100$$

Por exemplo, no caso da brecha "Declarantes Formulário IVA", o cumprimento total (CT) seria dado pelos contribuintes que, no respectivo período, estão obrigados a declarar o IVA em pelo menos um período anterior, e o cumprimento real (CR) ocorreria com os contribuintes que declararam o referido formulário em todos os períodos em que estão obrigados a tal antes do respectivo período.

Para fins de calcular determinada brecha com base no Descumprimento Efetivo (DE) de uma obrigação, utiliza-se a seguinte fórmula:

### Fórmula 10: Brecha em relação ao descumprimento efetivo

$$Brecha(\%) = (\frac{IE}{CT}) * 100$$

Por exemplo, para a brecha "Não Declarantes Formulário IVA", o cumprimento total (CT) seria dado pelos contribuintes obrigados, até o respectivo período, a apresentar declarações de IVA em pelo menos um período, e o descumprimento efetivo (DE) seria o número de contribuintes que cadastram pelo menos uma anotação de não preenchimento do "formulário de IVA" em vigor até o respectivo período.

Cabe apontar que, nos casos em que haja informações disponíveis tanto sobre o cumprimento real (CR) quanto sobre o descumprimento efetivo (DE), deve-se optar pelas informações que melhor atendam aos atributos de simplicidade, eficiência e eficácia no processamento e na obtenção dos dados propriamente ditos.

Existem diferentes maneiras de valorar a brecha de cumprimento, tais como o número de contribuintes que não cumprem, ou o valor monetário do descumprimento. Em alguns casos, este último pode ser determinado em termos de estimativa. Tais estimativas podem utilizar uma gama de dados internos e externos, assim como diferentes técnicas analíticas para produzi-las em períodos anuais ou mensais, as quais devem ser continuamente monitoradas à medida que dados mais precisos e/ou atualizados fiquem disponíveis. Ao determinar quantos formulários de IVA estão faltando e estimar quanto imposto está remanescente para cada formulário, pode ser calculada a evasão ao IVA dos contribuintes cadastrados.

Na literatura, pode-se encontrar frequentemente a palavra "brecha" ou "brecha tributária", geralmente referida como *tax gap*, que seria uma similitude da evasão. No contexto da gestão do cumprimento, o conceito tem um alcance mais amplo, conforme detalhado nos parágrafos anteriores.

O cálculo específico das brechas tributárias pode sofrer alterações ao longo do tempo devido a diversos fatores, tais como mudanças legais e precisão das fontes de informação, entre outros, os quais poderiam modificar um ou mais dos componentes que a integram. Da mesma forma,

as diferentes áreas que compõem a Administração Tributária, de acordo com sua experiência e seu nível de conhecimento, podem contribuir com melhorias na construção das diferentes brechas tributárias, que podem ser acrescentadas à chamada "Tabela de Brechas". Esta tabela é utilizada para estruturar cada uma das brechas tributárias e manter as informações necessárias para sua construção. A título de exemplo:

**Tabela 12:** Tabela de brechas

Característica	Descrição
Obrigação	Declarar F29
Nome brecha	Declarantes F29 (somente IVA)
CR/DE <sup>24</sup>	Contribuintes com pelo menos uma anotação de ser obrigado a declarar o IVA, sem preenchimento do formulário (F29), e em vigor até a data em questão
Cumprimento total da obrigação	Contribuintes obrigados até xx/xx/20xx a declarar o IVA em pelo menos um período

Apesar do exemplo acima, observa-se que algumas Administrações Tributárias têm dificuldades em estabelecer o número de contribuintes obrigados a cumprir uma obrigação tributária, devido a aspectos regulatórios, fontes de informação, níveis de desenvolvimento de processos internos, sistemas informáticos e baixa percepção de controle, entre outros fatores.

Um exemplo seria a obrigação de apresentar uma declaração de informações sobre preços de transferência, para o qual não há necessariamente certeza quanto ao número total de empresas obrigadas a relatar suas transações com partes relacionadas. Neste caso, não é possível medir com precisão o nível de descumprimento ou a brecha. Entretanto, torna-se essencial contar com um indicador para esta importante obrigação que diz respeito às grandes empresas, cujo impacto na cobrança de impostos é relevante, embora não seja diretamente mensurável. A fim de mitigar essas dificuldades, poderia ser elaborada uma lista daqueles que se presumem obrigados a apresentar tal declaração de preços, que compreenda todas as grandes empresas que apresentam remessas ou pagamentos destinados ao exterior e/ou originados do exterior, por um determinado montante ou limiar, ou quando enviam e/ou recebem fluxos de territórios com tributação nula ou baixa para determinado limiar monetário, sem levar em conta a existência de transações com partes relacionadas. Tal abordagem serviria para estabelecer uma série de obrigações que permitiriam a medição da brecha com um alto nível de certeza. Isto possibilita, posteriormente, a gestão das medidas, a fim de melhorar a profundidade do indicador e os níveis de cumprimento esperados.

Outro exemplo poderia ser o caso de empresas fechadas ou privadas, não regulamentadas ou não supervisionadas, que administram fundos de terceiros - caso em que se espera receber informações sobre a renda ou receita obtida em favor de terceiros -, geralmente investidores que preferem mercados com alta opacidade. O número total de intermediários obrigados a fornecer informações poderia ser determinado pelo tipo de atividade econômica declarada à autoridade fiscal, ou pelo montante de investimentos e portfólios declarados em seus saldos contábeis. Neste caso, também seria possível estabelecer um número de obrigados, o que permite medição de uma brecha e, assim, gerar informações valiosas para avaliar os níveis de cumprimento tributário dos beneficiários desses investimentos intermediados.

<sup>24</sup> Onde CR/DE significa cumprimento Real e Descumprimento Efetivo, respectivamente. Nesta coluna, aparece um dos dois, dependendo da disponibilidade dos dados.

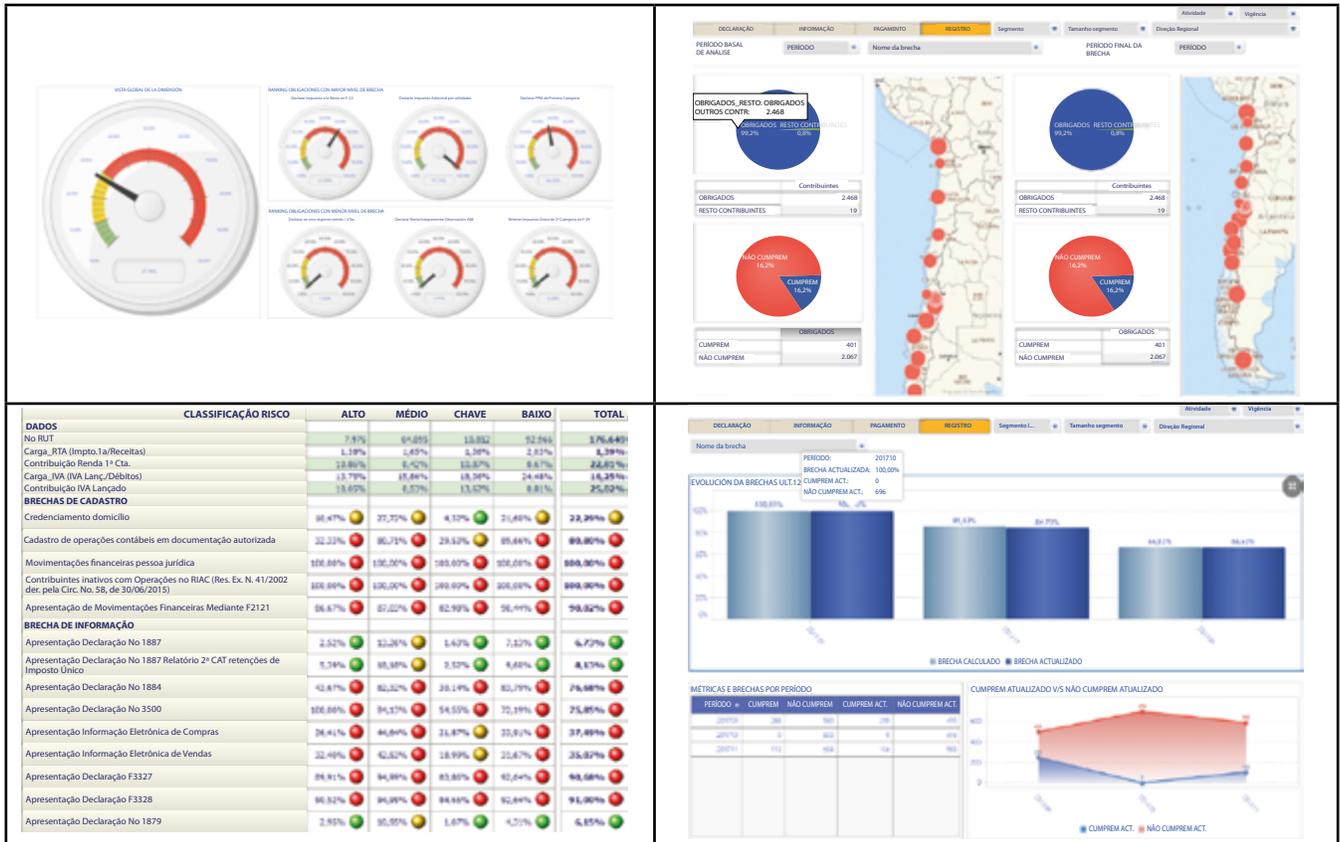
Uma vez que as brechas tributárias tenham sido construídas, o ideal seria que elas fossem sistematizadas por meio de uma ferramenta que poderia ser chamada de "mapa de brechas".

O "mapa de brechas" é um aplicativo do sistema de informação que permite representar graficamente as brechas tributárias disponíveis, o que proporciona ao usuário diferentes visões, a nível agregado, para a tomada de decisões. Por exemplo, as brechas são representadas por nível de risco do contribuinte, setor e categoria econômica, localização regional ou zona territorial, tamanho do segmento, entre outros critérios. O mapa fornece informações anuais e mensais segundo a obrigação; as brechas são agrupadas de acordo com as obrigações de cadastro, apresentação de informações, declaração e pagamento. As informações devem ser atualizadas de forma periódica, idealmente uma vez por mês, para que as opiniões e a tomada de decisões sejam mais eficientes.

Abaixo, encontra-se um exemplo de mapa de brechas:

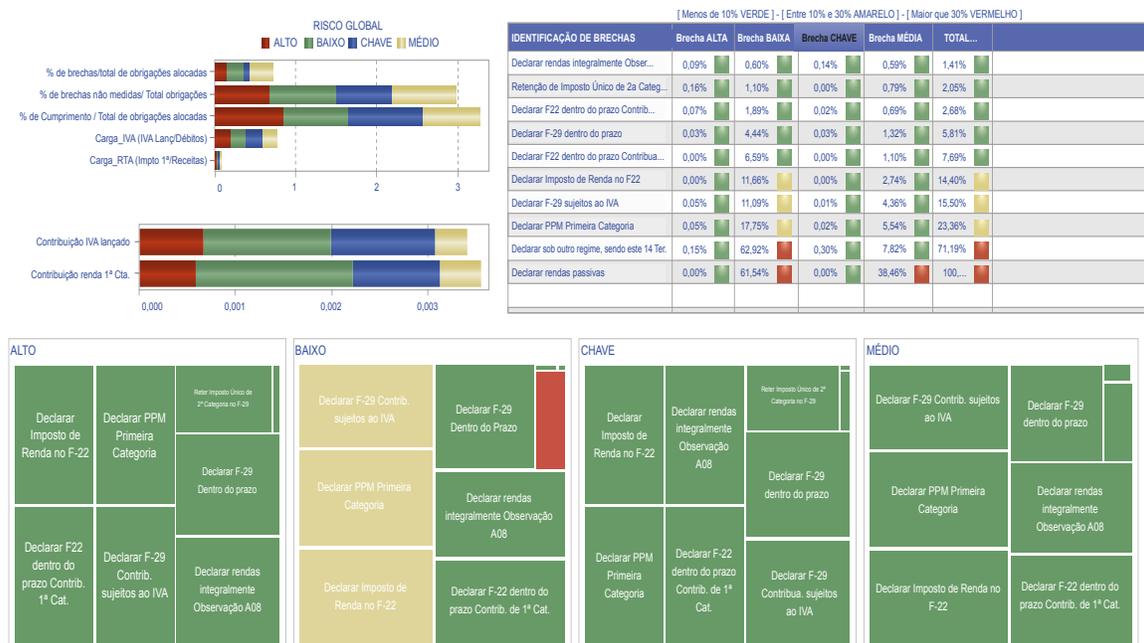
- **Abordagem de velocímetro:** indica o nível de descumprimento de uma obrigação. Quanto mais próxima a agulha estiver da zona vermelha, mais grave é o descumprimento. A definição da zona vermelha é arbitrária e atende à política da Administração Tributária, em função de sua tolerância ao descumprimento.
- **Abordagem geográfica do descumprimento:** ressalta quais regiões do país têm o maior nível de descumprimento. Apresenta-se de forma atomizada, de acordo com o nível de desagregação que seja possível com as informações disponíveis.
- **Tabulação com semáforos:** apresenta o nível de descumprimento classificado por tipo de obrigação e outras variáveis. Por exemplo, as linhas indicam as brechas e as colunas mostram o segmento/tamanho do contribuinte.
- **Abordagem evolutiva:** indica o quanto a brecha mudou ao longo do tempo. Comparação entre a brecha no momento do cumprimento da obrigação e no momento em que se realiza a consulta. Por exemplo, a brecha relacionada ao cadastro do IVA no mês de outubro de 2018 era de 10%; entretanto, essa mesma obrigação calculada a partir de outubro de 2019 era de 5%.

## Ilustração 28: Exemplo de mapa de brechas



A ilustração seguinte mostra uma abordagem adicional da comparação entre as brechas em relação à classificação de risco global.

## Ilustração 29: Exemplo de abordagem global de brechas e riscos



A seguir, é apresentada a periodicidade de atualização das obrigações e brechas em algumas Administrações Tributárias, e sua posterior disseminação:

**Tabela 13:** Atualização das obrigações tributárias

País	Atualização
Bolívia	Mensal
El Salvador	Mensal
Costa Rica	Semestral
Chile	Mensal
Colômbia	Anual
Equador	Mensal

**Tabela 14:** Divulgação das obrigações tributárias

País	Comunicación	Medio
Espanha	Sim	Sistema de validação de entrada, campanhas anuais de formação, calendário fiscal, comunicações auto-matizadas, sistema para auxiliar na correta identificação.
Bolívia	Sim	Documentos oficiais de notificação, caixa postal tributária e escritório virtual.
Chile	Sim	Sistemas, mensagens, contato por telefone e contato escrito.
El Salvador	Sim	Centro de contato, e-mail ou gestão de campos (corretivo); ademais, podem ser gerenciados por meio de fiscalização.
Costa Rica	Sim	Imprensa escrita, rádio, site institucional, associações profissionais e câmaras.
Colômbia	Não informado	Existem diferentes mecanismos enviados pela área de cobrança, por meio de e-mail, atendimento presencial ou SMS para telefones celulares, que indicam morosidade ou dívidas.
Equador	Sim	Site do Servicio de Rentas Internas.

### Uruguai. Identificação de contribuintes específicos para medir as brechas

A prática de identificar contribuintes específicos para medir as brechas é usar informações de terceiros para calcular as brechas "mínimas". O princípio geral era identificar os contribuintes críticos para a captura de informações de terceiros, tais como centros de transação ou os contribuintes que estavam em locais centrais nas cadeias de fornecimento ou produção.

Por exemplo, os administradores de crédito fornecem o total das vendas com cartão de crédito realizadas por todas as empresas nacionais. Outro caso de particular relevância são as informações sobre compras e vendas de produtores e distribuidores de bebidas ou farinha, o que permite determinar a brecha de cadastro ou declaração, estudando o acúmulo de compras feitas por indivíduos (pessoas físicas) quando isso excede a compra razoável para residências. Usando informações de terceiros, são determinados os valores mínimos que devem ser declarados pelos contribuintes informados, calculando a brecha com a fórmula do cumprimento real sobre o cumprimento total.

Desta forma, são determinadas as chamadas brechas mínimas, definidas como tal porque o valor considerado como cumprimento total é calculado com base em informações de terceiros e pode ser menor que o valor do cumprimento total real, mas para o qual não temos informações para seu cálculo.

Uma vez depuradas as informações de terceiros e assegurada sua qualidade, isso nos confere certeza à brecha calculada, o que nos permite dimensionar as brechas em nível dos setores, das atividades específicas e dos contribuintes. Isto possibilita, em última instância, uma avaliação das estratégias de tratamento proporcionais à brecha e uma medição do resultado efetivo das formas de tratamento aplicadas. A vantagem de detectar uma brecha e não um risco é que, dada a certeza, permite que sejam tomadas ações corretivas diretas sobre a omissão ou diferença específica. As brechas são calculadas através de processos computadorizados fáceis de automatizar, enquanto os controles são realizados com processos altamente padronizados e semiautomatizados simples.

Este processo também é utilizado para determinar as brechas de declarações, o que, por sua vez, impacta no cadastro, ao detectar contribuintes cujo nível de atividade, medido por suas compras ou vendas para informantes, excede os limites estabelecidos para os benefícios dos regimes reduzidos ou simplificados. Estes contribuintes estão sujeitos a diferentes tratamentos, visando corrigir suas informações cadastrais, bem como suas obrigações tributárias.

Dentro deste grupo de informantes, foram recentemente incorporadas à análise as plataformas de vendas *on-line*, em particular as plataformas de pedidos de alimentos. Estas análises permitem identificar brechas quando os contribuintes declarem montantes inferiores aos valores de vendas acumulados relatados por essas plataformas, ou riscos de declaração quando, apesar de declararem em excesso, os valores declarados forem marginalmente superiores e se desviem da relação esperada entre as vendas ao domicílio e as vendas no local para seu setor de atividade.

Especificamente, foram obtidos os seguintes resultados, com a classificação a seguir:

**Quantitativos:** as medições dessas brechas apontam uma redução significativa no número de contribuintes identificados, assim como o valor delas, de aproximadamente 70% nos últimos três anos, em termos gerais. Entretanto, não há estudos específicos que meçam se os resultados alcançados com a redução das brechas devem-se apenas a esta prática, muitas vezes tendo sido executadas várias formas de controle sobre os contribuintes detectados.

**Qualitativa:** foi determinado que a solicitação e a utilização deste tipo de informação geraram um aumento positivo na percepção do risco de detecção.

Em suma, é altamente aconselhável que as Administrações Tributárias contem com um conjunto de brechas que representem as obrigações tributárias mais relevantes do sistema tributário, o que permite uma abordagem abrangente dos níveis de cumprimento tributário e um direcionamento das ações consideradas necessárias para alcançar mudanças estruturais em tais níveis. Isto implica o desenvolvimento de um mapa de brechas em uma plataforma informática. Estes aspectos, por sua vez, tornam aconselhável que o mapa das brechas, seu permanente fortalecimento e atualização e o monitoramento de seu uso efetivo por parte das diversas partes interessadas relevantes sejam de responsabilidade de uma equipe dedicada para tal, que seja de nível central, devidamente capacitada para fazer recomendações e solicitar ações de melhoria aos diferentes responsáveis pelas respectivas temáticas e obrigações tributárias.

## 4 Informações

A capacidade das Administrações Tributárias de acessar informações dependerá principalmente das normas que regulam suas ações, tais como o Código Tributário, normas processuais ou normas que possam influenciá-las direta ou indiretamente, tais como aquelas normas não tributárias que limitam ou permitem o acesso à informação por parte da Administração Tributária.<sup>25</sup>

Para fins de gestão do cumprimento, um elemento-chave é a informação, seja para classificar os contribuintes, identificar segmentos, brechas ou riscos de descumprimento, ou efetuar análises comportamentais de conduta e monitoramento ao longo do tempo.

Consequentemente, pelo menos cinco elementos-chave relacionados à informação são medidos:

### 4.1 Acesso à informação

As Administrações Tributárias têm se caracterizado pelo estabelecimento de uma série de obrigações para fornecer informações aos contribuintes, sejam estas próprias ou de terceiros. Isto tem o efeito de aumentar a percepção de controle por parte do contribuinte, uma vez que, ao apresentar as informações, estas se tornam suscetíveis de serem analisadas pela Administração. Sob esta lógica, sabe-se que as informações de terceiros adquirem maior importância para proporcionar esta percepção no contribuinte.

Os obrigados a fornecer informações podem ser contribuintes em relação a informações próprias ou de terceiros, de outras Administrações Tributárias e de organismos ou instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, em relação às obrigações nas quais participam ou das quais têm conhecimento. Em primeiro lugar, é necessário saber que tipo de informação está disponível na organização, quem é obrigado a relatá-la, com que frequência e qual o propósito desta (ou para que processo ou finalidade é requerida e utilizada).

Existem diferentes critérios para classificar as fontes de informação das Administrações Tributárias. Na ilustração abaixo, encontra-se a seguinte classificação:

<sup>25</sup> Fontes de informação das Administrações Tributárias da América Latina, CIAT 2016.

## Ilustração 30: Fontes de informação



A origem pode ser interna (informações geradas pela Administração Tributária) e externa (informações que podem ser fornecidas por instituições públicas ou privadas). Quanto ao procedimento de acesso, entende-se por "fornecimento periódico" o procedimento por meio do qual são recebidas informações estruturadas sob um formato específico predeterminado, de forma rotineira. O mecanismo chamado "caráter individual" é ativado quando assim estabelecido por uma obrigação tributária. O mecanismo de "obtenção direta" implica a captura de informações por meio de um processo específico da Administração Tributária, como, por exemplo, uma auditoria.

São muito importantes os poderes da Administração Tributária estabelecidos por lei para solicitar informações aos contribuintes ou às instituições. Esta é uma questão-chave, já que determina a real viabilidade de contar com tais informações. No âmbito das instituições ou organismos, sejam estes nacionais ou internacionais, geralmente existem acordos ou convenções especiais para acessar ou trocar informações, os quais podem ser cobertos por um poder geral da Administração e/ou pelos convênios para prevenir a dupla tributação.

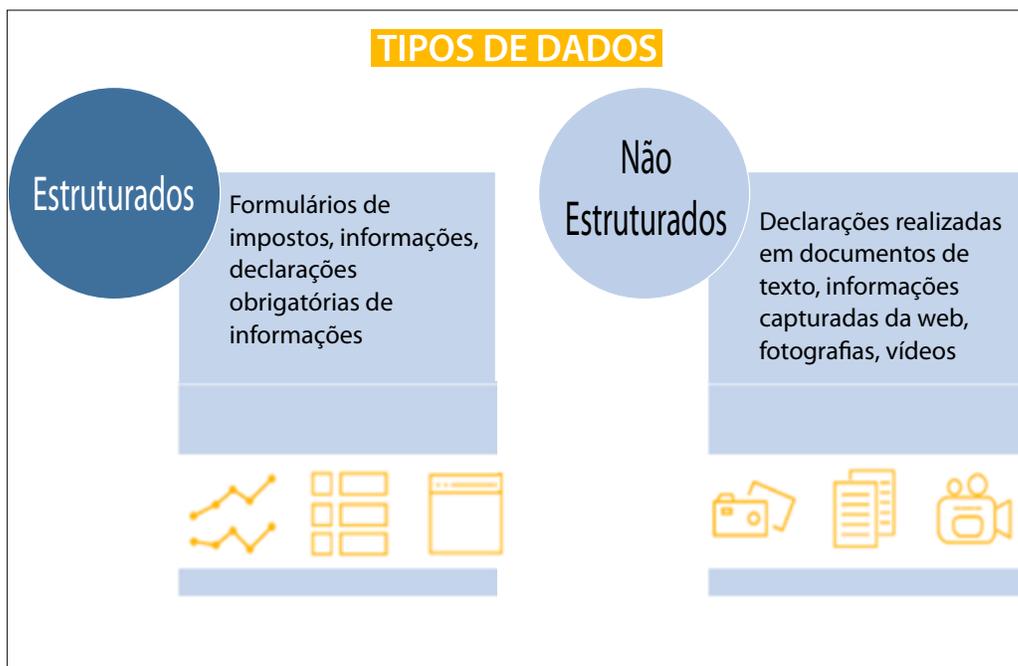
Em relação aos tipos de dados, encontramos-nos diante de dois grupos, com as seguintes características:

- **Dados estruturados:** são arquivos, tais como bancos de dados, que têm linhas e colunas bem identificadas. São dados que podem ser facilmente classificados e processados por todas as ferramentas de exploração ou de mineração de dados.
- **Dados não estruturados:** geralmente são dados que não possuem estrutura interna identificável. É um conjunto amplo e desorganizado de vários objetos que não têm valor até que sejam identificados e armazenados de forma ordenada, como, por exemplo, em áudio, imagens ou documentos.

Uma Administração que pretenda criar um sistema robusto de gestão de riscos deve potencializar a estruturação e a interconexão de suas fontes de informação - tanto as estruturadas quanto as não estruturadas -, por meio de motores de cálculo para o lançamento de impostos e da criação de formulários sistematizados para a captura de fontes externas de informação, padronização e identificação de dados obtidos através de fontes abertas (*web scraping*), criando fortes conectores (TIN, NI, RUTC, telefone celular,

etc.), de modo a organizar de forma coesa todos os dados em um único sistema analítico de gestão de riscos.

### Ilustração 31: Tipos de dados



#### Uso de banco de dados externos utilizados para análise de risco - México

A fim de identificar e avaliar os riscos das entidades mexicanas que realizam transações com entidades residentes no exterior, o México faz uso de informações quantitativas e qualitativas de empresas que arquivam suas informações financeiras na *Securities and Exchange Commission* (SEC) nos Estados Unidos da América. Estas informações são organizadas para consulta por provedores privados especializados no assunto, que são utilizadas como referência para realizar projetos de pesquisa para áreas de auditoria específicas, tais como Internacional e Preços de Transferência.

Para seu uso efetivo, as informações disponíveis publicamente, bem como as localizadas em bancos de dados dentro da Administração Tributária, devem ter certas características homogêneas que devem ser baseadas em uma metodologia de padronização das informações econômicas e financeiras contidas na Declaração de Renda, no Balanço e na Demonstração de Fluxos de Caixa; com suas devidas equivalências de organização de acordo com as classificações industriais padrão (SIC ou NAICS); isto com a intenção de comparar entidades e operações similares com outras entidades a nível internacional, o que ajuda a apoiar o processo de análise da informação.

Como resultado da análise de tais informações, busca-se encontrar, além da presença de operações com partes relacionadas e de operações internacionais, informações sobre reestruturas empresariais, alocações de créditos mercantis, informações sobre opções, dividendos, ações ou dividendos futuros.

A análise de informações deve estar direcionada a uma unidade em particular ou a setores econômicos específicos. O uso de indicadores financeiros permite identificar condutas com possíveis riscos tributários que possam causar a erosão da base tributável, tais como royalties, assistência técnica, perdas por operações financeiras derivadas, despesas com pro rata e serviços em geral. Uma vez identificado o risco, são identificadas ações individuais, ou, se as condutas de risco detectadas corresponderem a um grupo de entidades, grupais.

### Obtenção de informações não estruturadas na era das redes sociais - Barbados

A compilação de dados não estruturados de redes sociais pode ser realizada com técnicas de mineração de dados. A mineração de dados é a exploração e a análise de grandes quantidades de dados para descobrir padrões e regras significativas. Estas informações podem ser utilizadas para detectar fraudes e descumprimentos existentes, em uma tentativa de evitar futuros descumprimentos.

Podem-se obter informações sobre os hábitos das pessoas em várias redes sociais, como Facebook, Twitter e Instagram. Estas informações também podem ser obtidas para empresas que atuam exclusivamente *on-line* ou que tenham estabelecido lojas virtuais para facilitar as vendas por este meio. Isto pode ser útil para auditorias de estilo de vida.

A compilação de dados a partir da internet é chamada de "*web scraping*".

O *web scraping* (também chamado de extração de dados da *web*, *screen scraping* ou *web harvesting*) é uma técnica de extração de dados da *web* que converte dados não estruturados em dados estruturados que podem ser armazenados em um computador local ou em um banco de dados.

Há três opções disponíveis para facilitar a cobrança de dados a partir da internet:

1. Ferramenta de compilação na web que utilizam as seguintes plataformas:  
Selenium IDE, Scrapy, Phantom JS.
2. Ferramentas visuais para obtenção de dados na internet. Estas ferramentas variam em custo, algumas envolvem compromissos anuais de pagamento e outras são oferecidas gratuitamente. Algumas das ferramentas disponíveis são: Connotate, Outwit, Import.io.
3. Serviços de cobrança de dados fornecidos por empresas estabelecidas.

Cada uma destas opções tem suas vantagens e desvantagens, com exceção da opção 3, pela qual seria necessário contratar um desenvolvedor para escrever e atualizar os scripts. Antes que a análise de dados possa começar, é necessário um período de desenvolvimento e coleta de dados. Ademais, deve-se dispor de uma ferramenta para monitorar os dados, de modo a garantir a qualidade do processo e atualizar as diferenças.

Os programas oferecidos para extrair dados de websites exigem a infraestrutura para armazenar um grande volume de dados e a capacidade de estruturar os dados para um fácil processamento e análise.

Finalmente, há uma questão emergente sobre a legalidade do “*web scraping*” como método de extração de dados. Embora os dados sejam considerados informações publicamente disponíveis, a ação de “*web scraping*” pode causar danos ao *site* de interesse, pois o volume de dados e o número de vezes que as informações devem ser cobradas pode ser interpretado como uma tentativa de negação de serviço. Portanto, devem ser tomadas precauções ao cobrar dados.

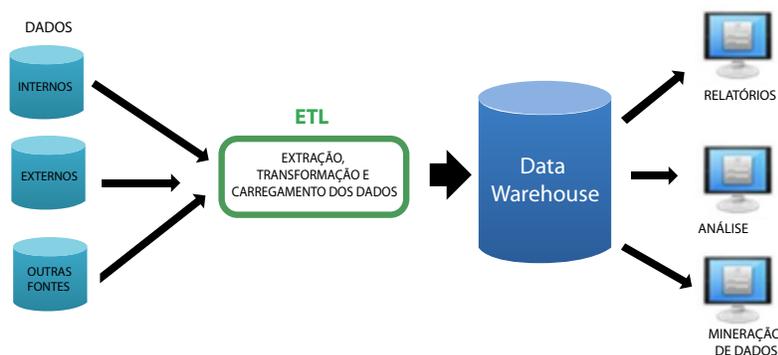
Cabe destacar a importância de adaptar a regulamentação atual, que não está preparada para lidar com muitas das situações que surgem neste cenário, caracterizado por uma maior capitalização e novas formas de fazer negócios.

## 4.2 Disponibilidade de informações

Para que as informações possam ser analisadas, é necessário contar com repositórios de informações (*data warehouse - big data*), através dos quais estas possam ser lidas, compreendidas e processadas por sistemas, atuários e analistas.

A seguir, um exemplo de arquitetura de *data warehouse*:

### Ilustração 32: Arquitetura do Data Warehouse (DW)



Dado o volume de informações gerenciado pela Administração Tributária (como, por exemplo, documentos tributários eletrônicos), tornam-se necessárias ferramentas especiais de armazenamento e processamento. Por exemplo, as ferramentas de *big data* são utilizadas para gerenciar uma quantidade de dados que excede a capacidade do *software* convencional de ser capturado, gerenciado e processado em um tempo razoável<sup>26</sup>.

Sem dúvida, uma questão relevante neste âmbito é a definição de protocolos de segurança da informação, tais como acesso e *backup*.

Da mesma forma, é necessário gerar relatórios de controle, os quais permitam conhecer as informações disponíveis, seu volume e os períodos aos quais pertence, a fim de realizar análises.

Por exemplo, a declaração anual de Imposto de Renda envolve um grande processo de recebimento de declarações em determinado mês do ano. Estas são armazenadas em um *data warehouse*, sob uma estrutura de dados definida, e está, por sua vez, disponível para os analistas que têm perfis de acesso. Os relatórios de controle dão conta de seu recebimento e *upload* ao sistema. No entanto, é possível que possam ser recebidas declarações fora do prazo a qualquer momento durante o ano. A captura e o armazenamento devem ser compatíveis com isso. Da mesma forma, deve-se considerar que em cada ciclo são recebidas novas declarações, as quais são armazenadas com o objetivo de analisar o comportamento ao longo do tempo. As diferenças em quantidade que ocorrem de um ano para o outro são explicadas por novos contribuintes, encerramento de atividades e descumprimento.

#### **Acesso direto aos bancos de dados de algumas organizações - Espanha**

A fim de obter informações imediatas e atualizadas com possíveis implicações fiscais, foram assinados acordos com vários órgãos públicos. Esses acordos permitem o intercâmbio maciço de informações estruturadas e o acesso direto a bancos de dados de órgãos públicos por funcionários autorizados da AEAT.

Por exemplo, existem acordos com o Cadastro Mercantil, a Previdência Social, o Cadastro Predial, o Conselho Geral de Tabeliães, a Diretoria Geral de Trânsito, a Diretoria Geral de Cadastros, o Cadastro Predial e a Diretoria Geral de Polícia - para verificar o número do documento de identificação nacional - e, recentemente, com o Escritório Europeu de Propriedade Intelectual (EUIPO).

<sup>26</sup> [http://mike2.openmethodology.org/wiki/Big\\_Data\\_Definition](http://mike2.openmethodology.org/wiki/Big_Data_Definition)

### Acesso direto a bancos de dados "não fiscais" - Itália

Devido às competências peculiares da *Guardia di Finanza italiana*, o Corpo tem acesso direto a bancos de dados relacionados a cadastros criminais, relatórios de transações suspeitas, operações alfandegárias, câmaras de comércio, órgãos reguladores etc.

A fim de analisar e priorizar os casos que apresentam incoerências ou riscos para a realização de planos de auditorias fiscais, é utilizada uma plataforma de análise baseada em processos de inteligência artificial e um amplo uso de técnicas de análise de redes sociais, o que permite evidenciar, de forma amigável e imediata, eventuais inconsistências que merecem uma análise mais aprofundada. O uso de plataformas similares é recomendado para resolver os problemas de compatibilidade e formato de dados, especialmente quando há disponibilidade de fontes de informação muito extensas e de origem diferente.

## 4.3 Qualidade das informações

Para contextualizar, o conceito de qualidade será definido da seguinte forma: "Compreende um conjunto de atividades destinadas à obtenção - no devido tempo e forma - dos dados sobre o comportamento dos principais índices de qualidade dos produtos, assim como dos indicadores que refletem a qualidade dos mesmos" [Gómez, 1985].

### Integridade dos dados

As informações nos bancos de dados devem ser completas e confiáveis. Estas características positivas são inerentes aos próprios dados, e não ao local onde eles são armazenados.

A integridade dos dados busca resolver problemas associados à validade das informações a serem utilizadas. Por exemplo: Quais elementos dos dados com os seguintes valores são reais: **8**, **oito**, **∞**? Qual é o valor correto.

### Gestão de dados de cadastro por meio da validação de dados telefônicos e de endereço - Paraguai

Esta iniciativa surgiu como resultado das múltiplas verificações de obrigações tributárias realizadas pela Subsecretaria de Estado de Tributação (SET), através das quais vários esquemas de evasão fiscal de grandes quantias foram detectados. Nestes casos, foi detectado como uma prática de fraude utilizada pelos contribuintes a aplicação de comprovantes contábeis de conteúdo falso, apresentados perante a Administração Tributária como suporte para seus créditos e custos fiscais, a fim de pagar menos impostos ao Tesouro.

Durante os processos de verificação destes casos, os investigadores e auditores fiscais sempre tiveram sérias dificuldades em localizar os "supostos fornecedores" das empresas envolvidas, principalmente porque os dados declarados no Cadastro Único do Contribuinte (RUC) não foram cadastrados corretamente ou não foram atualizados, tais como o endereço do domicílio fiscal, números de telefone e *e-mails*.

Como medida para combater o tipo de situação já mencionada, a SET estabeleceu, através de uma resolução de caráter geral, a obrigação de validar ou atualizar os dados declarados no RUC uma vez por ano e de forma eletrônica.

Tendo em vista as considerações acima, os objetivos propostos são:

- Melhorar a qualidade das informações dos dados declarados no RUC.
- Evitar o cadastro de pessoas sem seu consentimento ou sob falsos pretextos.
- Facilitar a busca dos domicílios dos contribuintes, utilizando o georreferenciamento declarado pelo próprio contribuinte.
- Reduzir a declaração de dados errôneos no momento do cadastro ou da atualização de dados pessoais.

Deste modo, a prática implementada consistiu em tornar obrigatória para os contribuintes a validação ou a atualização de seus dados declarados no RUC pelo menos uma vez por ano, como condição para que possam ter acesso aos serviços ou proceder com os trâmites de gestão disponíveis no Sistema de Gestão Tributária "Marangatu". Da mesma forma, a SET, através da Caixa de Correio Eletrônica Tributária "Marandu", notifica cada contribuinte, no início do mês correspondente, de sua obrigação de proceder com a validação ou a atualização de seus dados.

## Redundância de dados

Este fenômeno refere-se ao armazenamento dos mesmos dados várias vezes em locais diferentes. Isto pode causar problemas tais como:

- Aumento das horas de trabalho: por exemplo, os mesmos dados são armazenados em dois ou mais locais.
- Desperdício de espaço de armazenamento: ocorre quando os mesmos dados estão armazenados em vários lugares diferentes, gerando ineficiência no processo.
- Inconsistência de dados: ocorre quando os dados redundantes não são iguais entre si. Isto pode acontecer, por exemplo, quando os dados são atualizados em um lugar, mas os dados duplicados em outro lugar não são atualizados.

## Oportunidade dos dados

As informações devem ser fornecidas no devido tempo e forma e armazenadas em um espaço que permita sua visualização e exploração.

Neste contexto, deve-se considerar algumas situações relevantes, tais como a atualização dos dados ou a possibilidade de que estes sejam dinâmicos e mudem conforme o ciclo de vida do informante progride.

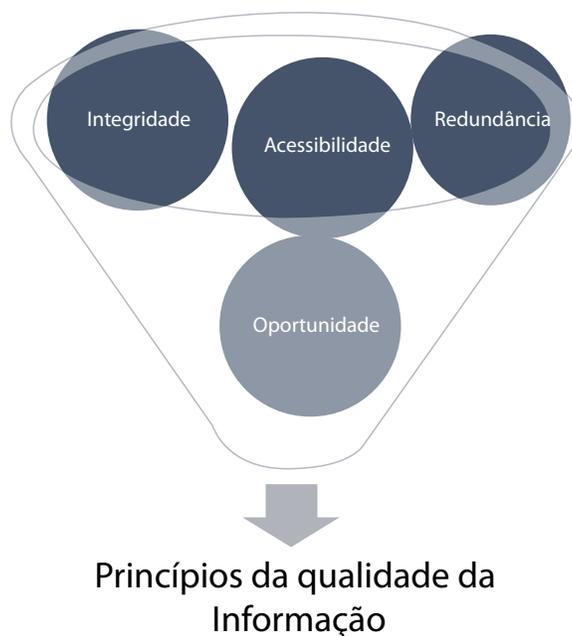
## Acessibilidade

É o meio que permite que os recursos de informação estejam disponíveis, independentemente de onde os dados estejam localizados, quais foram os programas operacionais, em que idioma estejam ou qual o grau de capacitação dos potenciais usuários.

Estas respostas devem ter como questão central: Como acessar todos os dados que a organização necessita?

Como uma síntese da qualidade das informações, foi construída a seguinte ilustração:

### Ilustração 33: Princípios da qualidade da informação



## Governança das informações

Uma governança adequada das informações, juntamente com os requisitos acima, deveria basear-se nas seguintes variáveis:

**Segurança.** - No âmbito das Administrações Tributárias, é imprescindível obter dados seguros e rastreáveis, que permitam monitorar sua cobrança, seu processamento e, se necessário, sua modificação através de atos administrativos regulamentados.

**Compleitude e qualidade semântica.** - Segundo a RAE, "completar" significa adicionar a uma magnitude ou quantidade as partes que faltam. No âmbito dos dados, a construção de um datapedia e a incorporação e a difusão de metadados que esclareçam, disseminem e melhorem sua compreensão são atividades essenciais para alcançar uma melhoria nos índices de eficiência, para os quais diferentes fontes de informação foram carregadas no sistema.

**Integração.** - uma Administração que pretenda criar um sistema robusto de gestão de riscos deve aprimorar a estruturação e a interconexão de suas fontes de informação - tanto as

estruturadas quanto as não estruturadas - através de motores de cálculo para o lançamento de impostos, da criação de formulários sistematizados para a captura de fontes externas de informação, da padronização e identificação de dados obtidos por meio de fontes abertas (*web scraping*) e da criação de fortes conectores (TIN, NI, RUTC, telefones celulares etc.) que permitam a coesão de todos os dados em um único sistema analítico para a gestão de riscos.

Uma vez obtidas as informações, define-se qual subconjunto dessas informações estará disponível para a Administração Tributária, onde e como estas serão armazenadas, e sob quais protocolos de segurança seu acesso será regido. É extremamente importante estabelecer procedimentos para que essas informações sejam de alta qualidade. Neste ponto, os sistemas de captura tornam-se relevantes em termos de validações - básicas e específicas - para a entrega de informações.

**Exemplo de validações gerais:** tipo de campos, numéricos ou alfanuméricos; estruturação dos formulários; consistência dos campos com outros dentro do mesmo formulário ou de outros formulários; validações de domicílios ou detalhes de contato; ou campos mínimos a serem entregues.

**Exemplo de validações específicas:** ocorrem quando o contribuinte tem direito a utilizar certa isenção ou deve ser tributado sob um regime especial e, portanto, preencher campos específicos de um formulário.

Idealmente, as validações deveriam ser realizadas *on-line*, no momento do envio das informações. Para tal, poderá haver controles quando as informações forem apresentadas. Neste caso, é importante reforçar as instâncias de comunicação com o contribuinte, para que este esteja ciente dos possíveis problemas e possa corrigi-los. Geralmente, são aplicadas multas pela entrega incorreta de informações; entretanto, o objetivo final da Administração é contar com as informações, e não necessariamente obter recursos com a emissão de multas.

### Qualidade da informação - Honduras

O Serviço de Administração Tributária (SAR) tem diferentes fontes de informação, entre elas, declarações arquivadas por Partes Obrigadas por Impostos (OTs), bancos de dados institucionais, relatórios e uma plataforma de inteligência empresarial, que permitiram melhorar a tomada de decisões e fortalecer as ações de serviço e controle. O primeiro passo a ser considerado para uma gestão e controle de risco eficiente das OTs é garantir a qualidade dos dados.

A "governança da informação SAR" consiste em gerar capacidade para gerenciar o conhecimento existente sobre a informação que ela gerencia (metadados), suas origens, seus atributos, sua segurança, suas caixas, suas categorias e outros. A governança implica a adoção de políticas e regras que determinam responsabilidades, papéis e o uso multidimensional dos dados OT. Neste campo de ação, é necessário implementar o processo de conhecimento contínuo destas regras a todos os envolvidos na instituição que participam do ciclo de vida da informação: planejamento, captura, processamento e disseminação.

O SAR estrutura a governança em diferentes níveis: estratégico, tático e operacional. Isto permite visualizar o funcionamento de toda a Administração, o que reforça os critérios de: **Completo:** certos dados que não existem são irrelevantes; porém, quando estes se tornam necessários para um processo institucional, passam a ser críticos; **Cumprimento:** as informações capturadas devem estar em um formato padrão e legível; **Consistência de qualidade:** reside no fato de saber se todas as informações relevantes de um cadastro estão presentes para que possam ser utilizadas.

Para a implementação dos critérios, trabalhou-se em três etapas, a partir das regras e políticas de informação:

1. Na primeira etapa, os dados são capturados no momento do cadastro e rapidamente validados com informações de terceiros, ao realizar testes de qualidade. Se os dados não cumprirem com os parâmetros, tomam-se as medidas correspondentes.
2. A segunda etapa é a atualização das informações da base do Cadastro Tributário Nacional, também conhecido como Vetor Fiscal. Neste, foi executada a estratégia de segmentação, a partir da qual foram formados vários grupos priorizados pelo impacto na AT. Dentre estes, pode-se ressaltar um segmento denominado Obrigados Tributários Ativos Gestionáveis (OTAG), o qual representa 15% daqueles cadastrados na AT, que avalia as condições dos últimos cinco anos. Por exemplo, se foi apresentada uma declaração, se foi realizada pelo menos uma gestão diante da AT, se foram efetuadas transações de comércio exterior, se houve obrigados tributários não declarantes informados por terceiros, e se houve obrigados tributários que estejam cadastrados no regime de faturação.

O processo de atualização dos OTAG é composto por várias ações, dentre elas: cruzamentos com a base do cadastro de pessoas falecidas, depuração dos dados por região geográfica, mecanismos de monitoramento e acompanhamento dos escritórios de assistência da AT em nível nacional, e validação das informações dos OTs com fontes externas. Esta estratégia gerou resultados positivos na qualidade das informações da AT.

3. Identificação e depuração de inconsistências nas informações, melhoria nos programas de seleção massiva, maior conhecimento sobre o contribuinte e maior cobertura das ações da AT.

## 4.4 Ferramentas de exploração

Qualquer que seja a fonte dos dados, é importante contar com ferramentas que permitam sua exploração, com o objetivo de transformar informações em conhecimento. Isto implica dispor de ferramentas que possam capturar informações de sistemas operacionais ou de um *data warehouse* ou *data mart*. A ilustração a seguir mostra uma estrutura *top-down* de repositórios.

**Ilustração 34:** Ferramentas de exploração por meio de Data Warehouse e Data Mart



A "exploração de bancos de dados" refere-se principalmente à geração de "consultas", as quais nos permitem restringir as informações para análise, de modo a contar com informações mais precisas sobre o fenômeno em estudo.

Entende-se por "consulta" um conjunto de regras que possibilita, a partir da fonte de dados, responder a problemáticas específicas. Por exemplo, no universo dos declarantes do Imposto sobre Valor Agregado, quantos contribuintes abrangem 80% dos montantes pagos em um ano civil? Com estas informações, é possível gerenciar de forma rápida ações sobre este grupo, o qual constitui uma parte relevante da arrecadação.

Como vimos anteriormente, é possível contar com ferramentas que permitam a construção de modelos de classificação do contribuinte (por segmentos, por risco, por probabilidade ou por consequência), utilizando metodologias de mineração de dados, tais como modelos preditivos, que, sendo baseados em determinados padrões, fornecem informações sobre comportamento ou de agrupamento.

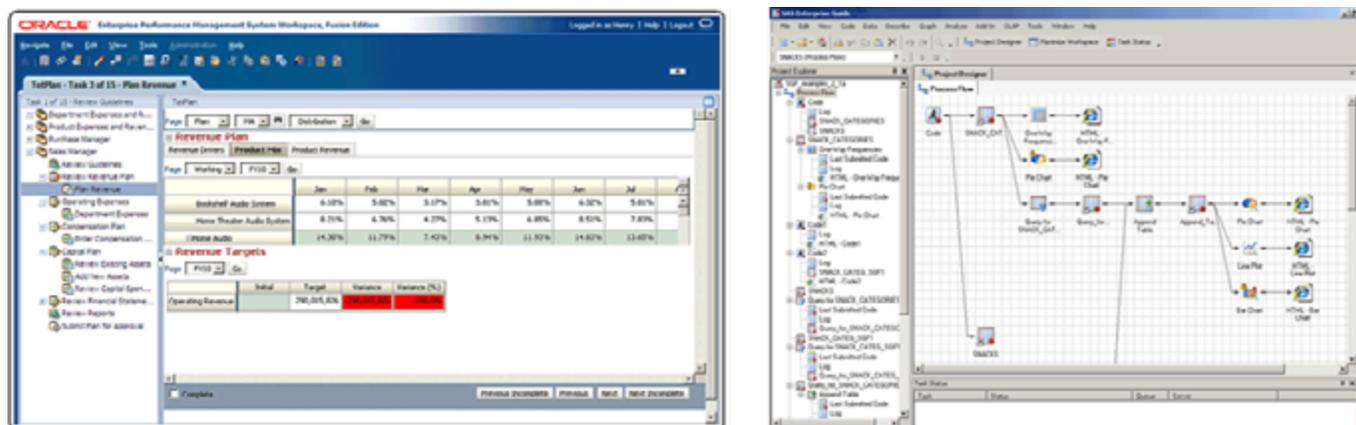
Por exemplo, um modelo preditivo pode mostrar um padrão de comportamento associado aos contribuintes que têm maior probabilidade de não pagar suas declarações de impostos. Estes são contribuintes do setor comercial, com altos índices de endividamento, em estágios iniciais de negócio e sócios com histórico de descumprimento.

Isto fornece informações muito úteis para a Administração, pois permite estudar um fenômeno, tirar conclusões a partir dos resultados e tomar decisões de prevenção ou de controle a partir deles.

Por outro lado, existem ferramentas que permitem a construção de relatórios estruturados ou flexíveis e versáteis em bancos de dados ou planilhas para uma melhor análise ou compreensão dos resultados.

Assim, de acordo com as necessidades específicas, podem ser exigidos diferentes tipos de ferramentas para explorar as informações, softwares que possibilitem consultas ao *data warehouse* (*Oracle Hyperion, SAS Guide*, entre outros).

**Ilustração 35:** Exemplo de visualização do software de exploração.



Exploração ou mineração de dados (exemplos de *software: Modeler SPSS, SAS Miner, IBM Watson*, entre outros); análise e representação gráfica (exemplos de *software: Microsoft Excel ou Access*, entre outros); ou visualização (exemplos de *software: OBDEE, Visual Analytics, Tableau, Qlickview*, entre outros).

**Ilustração 36:** Quadrante mágico para plataformas de dados científicos



## 4.5 Competências analíticas para exploração

O potencial das ferramentas tecnológicas que permitem a exploração das informações é necessariamente indexado pela capacidade dos profissionais ou equipes especializadas nessas ferramentas, tanto para aproveitar ao máximo as ferramentas quanto para agregar valor à análise que pode ser realizada. Neste ponto, é relevante concentrar esforços na incorporação ou no fortalecimento das competências relacionadas aos softwares ou aplicativos disponíveis na Administração, e criar ou aprimorar as competências analíticas dos profissionais, para que eles possam explicar os fenômenos tributários, econômicos, financeiros e empresariais através dos dados e das ferramentas disponíveis.

Sem dúvida, as competências das equipes diferem de acordo com as ferramentas tecnológicas a serem utilizadas.

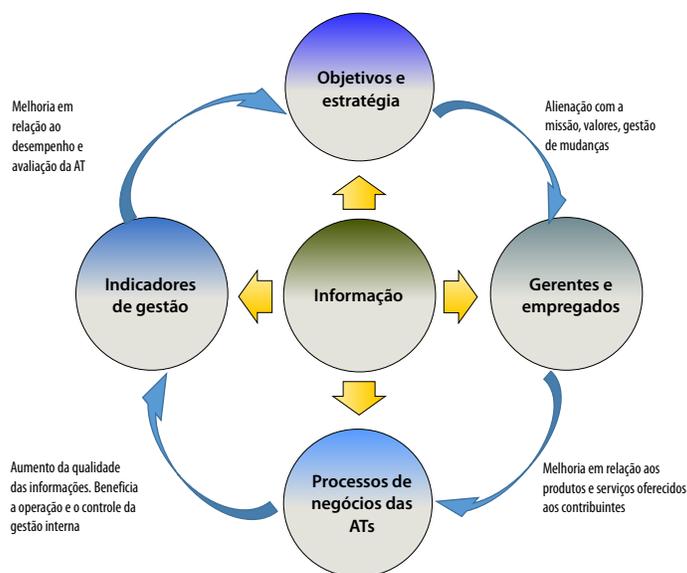
## 4.6 Importância das informações

Para as Administrações Tributárias, as informações têm pelo menos dois usos relacionados. As informações constituem a matéria-prima para o desenvolvimento correto das tarefas ou áreas a elas conferidas por lei, assim como a base para medir o desempenho a fim de promover melhorias futuras.

Os tomadores de decisões, tanto de negócio quanto de gestão, devem considerar a Administração Tributária de forma integral, com o propósito de alinhá-la aos objetivos requeridos. A referida dupla dimensão das informações deve acompanhar todo o processo, com a tendência natural para uma melhoria contínua dos processos e do desempenho empresarial.

A figura a seguir resume a influência das informações sobre toda a Administração e suas atividades.

### Ilustração 37: Influência das informações sobre a organização



## 5 Sistemas

Neste tópico, referimo-nos aos diferentes tipos de sistemas disponíveis e necessários para a gestão do cumprimento tributário. Pelo menos três tipos de sistemas podem ser distinguidos:

1. Sistemas de gestão do cumprimento (*Governance, Risk and Compliance Systems* - GRC): dentro desta categoria, existem alguns sistemas no mercado que permitem gerenciar o risco de cumprimento, o que é da competência das Administrações Tributárias. Estes sistemas compreendem um processo que vai desde a identificação dos riscos até o planejamento de ações de tratamento para mitigá-los. Ademais, possibilita a administração do processo de priorização e de avaliação de riscos.
2. Sistemas de consulta: uma categoria semelhante ou complementar à anterior que abrange aqueles sistemas de consulta que permitem uma visão integrada de um contribuinte, no que diz respeito a seu histórico comportamental, suas ações de tratamento histórico aplicadas, seus principais atributos, os segmentos aos quais pertence, seus riscos de descumprimento e sua classificação de risco.
3. Sistema de casos: entendido como aqueles sistemas operacionais nos quais os casos são executados ou resolvidos, como, por exemplo, eventos de uma auditoria. As características desses sistemas dependem dos diferentes tipos de ações de tratamento que uma Administração Tributária possa implementar para garantir o cumprimento tributário adequado. Cabe ressaltar que, em geral, as Administrações Tributárias possuem sistemas de casos para abordar auditorias ou reembolsos ou processos de atendimento em massa, que, devido à sua importância ou suas particularidades, exigem que sua confecção e sua implementação sejam realizadas em diferentes momentos. Isto implica a existência de múltiplos sistemas, os quais aumentam a complexidade em níveis operacionais e precisam ser integrados para uma melhor utilização das informações. Garantir a rastreabilidade das ações de tratamento que estão sendo implementadas em determinado momento e avaliar as ações de tratamento constituem um desafio.

Muitos destes sistemas têm um enfoque no contribuinte, o que permite que este tenha uma visão geral das informações que a Administração Tributária possui sobre ele, bem como o histórico das ações tomadas.

Este capítulo não aborda os sistemas operacionais de declaração, de solicitação ou de gestão interna, nem aqueles como os gerenciadores de documentos ou de procedimentos eletrônicos, os quais, embora tenham um impacto na gestão de riscos, exigiriam uma publicação completa.

### 5.1 Sistema de gestão do cumprimento tributário

Um sistema de gestão de cumprimento tributário consiste em uma plataforma tecnológica que suporte e integre os diferentes processos vinculados à gestão do cumprimento.

Os objetivos da implementação do sistema de gestão do cumprimento tributário são:

1. Permitir que a Administração Tributária priorize os recursos, a fim de focar suas ações nos riscos mais relevantes do sistema tributário.
2. Documentar e automatizar o processo de identificação e análise de riscos, de modo a apoiar o processo de gestão do conhecimento da Administração. Ao automatizar o processo, há uma economia dos custos de produção e uma desvinculação das decisões humanas.
3. Desenvolver um processo automatizado de tomada de decisões e de alocação de tratamentos corretivos, preventivos e estruturais para mitigar os riscos de descumprimento tributário, considerando neste processo, ademais, o risco do contribuinte.
4. Identificar, padronizar e monitorar o cumprimento tributário de todos os contribuintes de determinado segmento, sendo este relevante ou de interesse.
5. Documentar e monitorar os níveis de cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes em diferentes níveis, tais como: segmentos, unidades operacionais, regiões do país, tamanhos, classificações jurídicas, unidades de tempo, entre outros fatores.
6. Gerenciar e monitorar os diferentes riscos de descumprimento e sua valoração, considerando as obrigações tributárias, as causas, as consequências, as características dos contribuintes obrigados e os padrões de comportamento dos contribuintes descumpridores.
7. Dispor de relatórios para satisfazer as necessidades de informação e de controle dos usuários do aplicativo, de forma a alimentar o processo de tomada de decisões informadas.

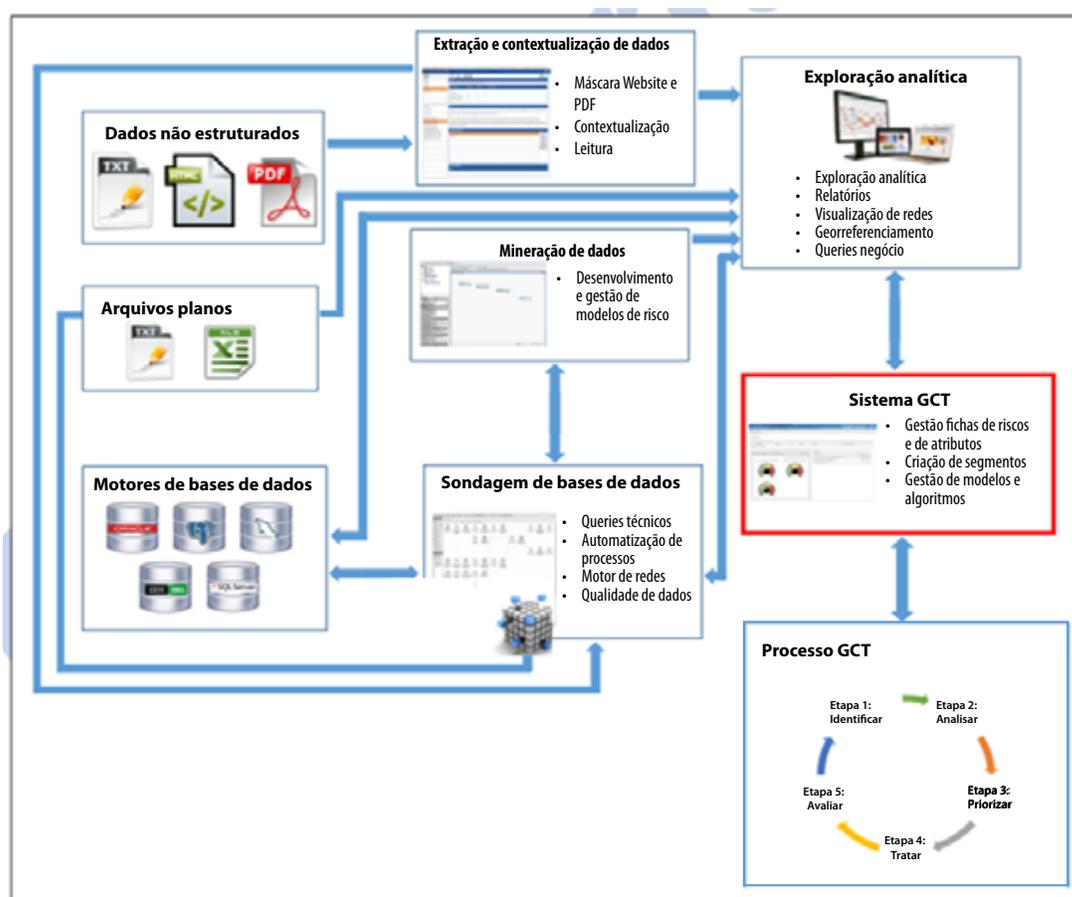
A seguir, apresenta-se, como exemplo ou sugestão, o processo de gestão do cumprimento tributário, com os requisitos básicos do sistema em cada uma das etapas e seus respectivos módulos.

**Tabela 15:** Requisitos básicos do sistema para o processo de gestão de riscos

Etapa	Descrição	Módulos
Identificação	Módulo que permite, a partir da normativa tributária e dos conhecimentos dos especialistas, cadastrar e quantificar os segmentos de contribuintes, as obrigações tributárias e as brechas de cumprimento.	Obrigações Segmentos Brechas Risco
Análise	Módulo que permite cadastrar aspectos da caracterização e valorar os riscos de descumprimento dos contribuintes, com base nos atributos que devem ser administrados e calculados pelo sistema. Além disso, o software deve ter a funcionalidade de administrar critérios que permitam medir o impacto que pode ser gerado por um risco de descumprimento, assim como a definição de possíveis tipos de tratamento a serem aplicados a determinado risco.	Atributos Classificação e valoração de riscos
Priorização	Módulo que permite, com base nas informações geradas pelas etapas de identificação e análise, uma priorização dos riscos, de modo que possam ser direcionados esforços aos riscos específicos dos contribuintes que representam uma maior ameaça ao cumprimento dos objetivos institucionais. Esta etapa requer a implementação de uma interface gráfica que possibilite ao usuário navegar nos distintos níveis de detalhe.	Priorização de riscos

Etapa	Descrição	Módulos
Tratamento	Módulo que permite, com base em um algoritmo, estabelecer regras ou critérios de decisão, assim como propor e administrar alternativas destinadas a mitigar os diferentes riscos dos contribuintes.	Tratamento Consolidação Alocação Despacho
Avaliação	Módulo que permite a determinação da eficácia dos tratamentos aplicados a cada risco de descumprimento. Especificamente, é avaliado se foi alcançado o objetivo de evitar, reduzir ou transferir o risco em seus diversos componentes: redução das brechas relacionadas, identificação correta do grupo ou segmento-alvo a ser aplicado, correlação das causas e seus efeitos, valoração e priorização adequada do risco e aplicação correta do tratamento. Estas informações servirão como feedback sobre as diferentes fases do processo.	Avaliação de tratamentos

### Ilustração 38: Fluxo do sistema de gestão de cumprimento tributário



Este sistema é uma proposta tecnológica destinada a apoiar a metodologia de gestão do cumprimento tributário, possibilitando uma centralização em um único sistema de todos os problemas que os contribuintes possam ter e definir a melhor estratégia de tratamento. O sistema está focado na gestão, na administração, no controle, na análise e na valoração dos riscos de descumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes.

Esta visão abrangente dos contribuintes permite conhecer suas obrigações, seus descumprimentos e seus riscos, o que proporciona o acesso a um sistema com alto potencial para gerenciar e analisar os grandes volumes de informação exigidos pelas Administrações Tributárias nos tempos atuais.

O sistema deve ser capaz de:

- Processar informações estruturadas e não estruturadas de forma abrangente, e lidar com grandes volumes de dados e "inteligência da informação".
- Integrar diferentes informações estruturadas e não estruturadas provenientes de múltiplas fontes de dados e em diferentes formatos, de modo que os usuários possam realizar cruzamentos de informações sobre estes dados de forma integrada.
- Permitir a análise, a exploração, a modelagem e a descoberta de padrões, a fim de gerar conhecimentos úteis para a Administração Tributária. Estes conhecimentos podem ser utilizados em processos de fiscalização ou servir como insumo para o processo de gestão do cumprimento tributário.
- Habilitar o processo de consulta, de modelagem e de análise de dados. O usuário realiza uma atividade de exploração de dados na qual ele normalmente busca padrões que não obedecem necessariamente a um critério hierárquico (agrupamento), pois podem cumprir com regras de associação de conceitos e conhecimentos comerciais.

Em resumo, o *software* implementado deve facilitar a busca em diferentes modelos de dados, tais como esquemas transacionais, estrelas, documentos, redes de relação, textos, entre outros. Dada a existência de uma alta porcentagem de consultas sob um esquema sem restrições, o usuário não define, *a priori*, as consultas específicas a serem realizadas - ou seja, não são preestabelecidas -, já que estas podem ser de uma variedade infinita. Em outras palavras, o software de modelagem de dados disponível nem sempre será um bloco fechado de gestão, mas apenas um complemento para a análise.

As consultas são realizadas com base em uma série de interações, de maneira que o resultado de uma consulta possa servir como entrada para a seguinte, e assim por diante, até que seja alcançado o objetivo desejado. Esta interação deve ser realizada em nível do usuário final, sem exigir modificações estruturais das fontes de dados.

- Segurança da informação.

A segurança da informação constitui um requisito básico para qualquer sistema, especialmente para as Administrações Tributárias.

- Papéis e relatórios diferenciados de acordo com as necessidades de cada perfil.

Uma definição apropriada de papéis e perfis é necessária para dar respaldo à segurança do processo, com o objetivo de não gerar alterações das informações e permitir a entrega das autorizações adequadas a cada perfil projetado, bem como a realização de consultas e a confecção de relatórios cabíveis a seu perfil.

- Integração entre sistemas

É necessário descobrir o conhecimento através de um software de análise sofisticado, que inclua análise semântica e taxonômica e associações de conceitos através de gráficos de relações, entre outras funcionalidades oferecidas pelo mercado. Deve-se considerar como entrada os dados disponíveis na própria Administração Tributária e de outras plataformas, como Big Data, gerentes de documentos, Web, arquivos de usuários locais (Excel, textos), entre outros.

Componentes do sistema:

1. *Workflow* funcional que contenha a lógica da metodologia de gestão do cumprimento baseada no risco e na diferenciação de perfis.
2. Administrador de perfis e de usuários.
3. Administrador de catálogos ou biblioteca de objetos que façam uso de funcionalidades transversais para criar as estruturas a serem utilizadas nos módulos de negócios.
4. Módulo de identificação.
  - a. Caracterizar obrigações, segmentos e processos.
    - i.. Criar obrigações, segmentos e processos.
    - ii. Definir e cadastrar variáveis úteis na caracterização.
    - iii. Criar, cadastrar e fazer upload de um catálogo de obrigações, segmentos e processos.
    - iv. Alocar obrigações, segmentos e processos.
  - b. Alocar relações entre entidades (obrigações, contribuintes, processos, segmentos, entre outros).
  - c. Valorar as brechas de cumprimento, obrigações, segmentos e processos específicos.
5. Módulo de análise.
  - a. Administrar diferentes versões das fichas de risco.
  - b. Administrar diferentes versões das fichas de atributos.
  - c. Valorar e classificar os riscos.
6. Módulo de priorização.
  - a. Cadastrar seleção de riscos a serem abordados.
  - b. Gerar regras para a agregação de riscos a serem abordados.

- c. Gerar regras para a classificação e a hierarquização de riscos.
  - d. Classificar e priorizar os riscos.
    - i. Priorizar os riscos por diferentes níveis: nacional, regional, por segmento, por processo, por obrigação.
    - ii. Elaborar matriz de risco por diferentes níveis: nacional, regional, por segmento, por processo, por obrigação.
7. Módulo de tratamento.
- a. Cadastrar e/ou fazer upload de um catálogo de tratamento.
  - b. Criar uma política de alocação de tratamentos.
  - c. Cadastrar as métricas propostas para medir os resultados e os impactos do tratamento.
  - d. Receber informações para sistemas de administração de tratamento ou sistemas de casos.
8. Módulo de avaliação.
- a. Cadastrar proposta de regras de avaliação de tratamentos.
  - b. Validar e aprovar a regra de avaliação de tratamentos.
  - c. Gerar regra de avaliação de tratamentos.
  - d. Avaliar os tratamentos (fornecer conclusões e recomendações).
9. Módulo de visualização.
- a. Relatórios de caracterização por diferentes entidades (obrigações, segmentos, processos).
  - b. Relatórios executivos sobre a situação das caracterizações.
  - c. Fichas de risco.
  - d. Fichas de atributos.
  - e. Política de alocação de tratamentos.
  - f. Matrizes de risco.
  - g. Relatório de consolidação de riscos.
  - h. Relatório de alocação de tratamentos.
  - i. Relatório de tratamento em estoque.
  - j. Relatório com conclusões e recomendações sobre avaliações de tratamento.

Em relação ao EGRC (*Enterprise, Governance, Risk and Compliance*, da sigla em inglês) utilizado por algumas Administrações Tributárias, pode-se mencionar o seguinte:

## Colômbia

A Colômbia utiliza um EGRC chamado MOPU (Modelo de Pontuação Única). É uma ferramenta de caráter gerencial, que permite que a entidade gere alertas sobre operações que implicam um impacto significativo ou um alto risco de descumprimento das obrigações formais: cadastrar, informar, declarar e pagar, e se torna um insumo para os responsáveis pelos processos envolvidos para estabelecer os controles ou serviços de facilitação relevantes.

Esta ferramenta qualifica os riscos associados ao cumprimento formal do contribuinte e à consistência das declarações de imposto de renda e IVA, identifica comportamentos a serem analisados por áreas de controle e realiza uma segmentação que permite à Administração priorizar a orientação dos controles.

É um desenvolvimento próprio implementado por meio de ferramentas de mercado. A implementação deste sistema levou aproximadamente um ano, durante o qual foram confeccionados indicadores de tempo, implementadas ferramentas estatísticas, estabelecidas caracterizações necessárias, e depuradas as informações necessárias em termos de cadastros do contribuinte, declarações e informações de terceiros.

O principal usuário do sistema é a área de reembolso de impostos, mas ele está disponível para outras áreas de controle, tais como as de fiscalização e de programas de seleção de casos. São necessários diferentes perfis de pessoal, incluindo estatísticos, para realizar os cálculos necessários, e analistas, para gerenciar a depuração das informações e a incorporação das fontes a serem utilizadas.

As principais funcionalidades do sistema são todas aquelas necessárias para:

- A determinação do segmento ao qual o contribuinte pertence por ano tributável, de acordo com o tamanho, a atividade e o tipo de imposto.
- A incorporação de fontes de informação a partir dos formulários ou formatos exigidos.
- A manutenção da formulação do indicador confeccionado e a inclusão de novos índices ou cálculos necessários.
- As verificações da pontuação única obtida.
- As saídas de dados necessárias para que sejam identificados blocos de indicadores úteis para a área que os requer ou a diretoria local que os solicite em nível central.
- Os riscos obtidos são o resultado de uma segmentação por tamanho, por atividade econômica e por regime tributário. Possui indicadores categóricos de consistência e de coerência em relação ao comportamento do contribuinte ao longo do tempo e a um padrão de comparação por segmento ao qual o contribuinte pertence. Neste sentido, é possível calcular indicadores de comportamento (descumprimento de deveres formais) e indicadores diretos (Lista Clinton, fornecedor fictício, reembolsos improcedentes, entre outros).

## Espanha

Utiliza-se um sistema de ferramentas para a gestão do cumprimento. Dentre elas, a mais moderna e norteada neste sentido é denominada HERMES, a qual faz uso das demais ferramentas para realizar sua missão. Este recurso encontra-se implementado e em produção, embora esteja em constante evolução, pois se baseia em um sistema de gestão do conhecimento circular, que permite a correção dos riscos de forma ágil e obtém retornos de forma sistematizada para torná-lo cada vez mais completo e potente.

Trata-se de um sistema composto por um conjunto de ferramentas, baseado em regras que também permitem a absorção de riscos derivados de sistemas preditivos, os quais possibilitam o favorecimento da assistência, a definição de riscos para sua detecção posterior (quando aplicado às informações disponíveis) e o estabelecimento da qualificação ou da prioridade deles, a determinação da sua pontuação etc.

A grande vantagem comparativa do HERMES é a possibilidade de que as equipes de negócios (advogados, auditores etc.) possam elaborar, sob um protocolo previamente estabelecido, os riscos da unidade funcional, eliminando os tradicionais gargalos causados pela concentração de processos na área de TI e, pior ainda, os erros ou falhas de comunicação na programação de riscos.

Estes riscos podem, assim, ser utilizados no decorrer de várias atividades da AEAT, como por exemplo:

- A tramitação de processos de verificação limitada. Por exemplo, nos casos de solicitação de reembolso do IVA e, em geral, no preenchimento de formulários de impostos (imposto de renda das pessoas físicas e das empresas), bem como para o controle tributário a posteriori na área da aduana.
- A seleção dos processos a serem verificados no Plano de Inspeção.
- A detecção de inconsistências que poderiam ser indicações potenciais de fraude, através da verificação cruzada e do cruzamento de informações de várias fontes, incluindo aquelas derivadas de modelos de previsão.

Trata-se de um desenvolvimento próprio da AEAT. O processo de implementação tem sido realizado de forma progressiva ao longo do tempo, com melhorias contínuas na produção. As primeiras versões de algumas das ferramentas que o compõem datam de mais de 10 anos. Atualmente, quando necessário, novas versões são lançadas em um período de tempo que varia de 3 a 6 meses, embora os riscos sejam atualizados diariamente pelas equipes funcionais das áreas de negócios. Este prazo também é válido para o desenvolvimento das primeiras versões de novas ferramentas, pois são utilizadas metodologias ágeis, tais como a SCRUM.

Pode-se definir múltiplos perfis de usuários através da alocação de licenças ou pontos de controle correspondentes.

No entanto, de forma geral, estes poderiam ser classificados da seguinte forma:

- Usuários que estruturam as áreas de negócios: definem os riscos a serem controlados em cada sistema e sua prioridade ou importância. Normalmente, nos serviços centrais da AEAT, este tipo de tarefas está a cargo do pessoal da área de auditoria em nível de direção.
- Usuários da seleção da área de negócios: também podem definir riscos e, em função dos resultados obtidos por meio de sua execução sobre as informações dos contribuintes, valoram quais contribuintes escolher para comprovação por auditoria ou por ações de gestão.

Geralmente, trata-se de pessoal inspetor especializado em seleção, tanto nos serviços centrais quanto territoriais da AEAT.

- Usuários do processamento da área de negócios: estudam os riscos individuais que surgiram nos processos de sua competência, a fim de proceder de acordo. Geralmente pertencem ao pessoal da área de inspeção/técnicos encarregados de tramitar os processos que lhes são alocados, tanto nos serviços centrais quanto regionais da AEAT.

As funções do sistema permitem a administração de dois assuntos fundamentais nos quais se baseiam:

- Definição e manutenção de riscos:

Para cada área ou sistema de negócios que o necessite, possibilita que o usuário defina, de forma autônoma e dinâmica, riscos baseados em contrastes com qualquer tipo de informação que figure no sistema analítico de informação da AEAT.

Estes riscos podem ser quantificados, por exemplo, pela definição de diferenças (montante cadastrado no sistema menos montante declarada) ou taxas (volume não declarado / volume de operações total estimado) obtidas por meio de verificação cruzada das informações disponíveis.

- Definição e manutenção de perfis de risco:

Esta ferramenta permite ao usuário autorizado na área de negócios, de forma autônoma, coordenada e dinâmica, estabelecer perfis de risco baseados em riscos previamente definidos, ou seja, a combinação de certos riscos que podem caracterizar determinados padrões de comportamento fraudulento, tais como emissores de notas fiscais falsas.

Ela estabelece a importância do perfil de risco, ao dar andamento os processos de acordo com o sistema correspondente. Por exemplo, pode ser classificado como um procedimento limitado de verificação ou de inspeção. Isto influenciará nos passos e procedimentos a serem tomados para resolver o processo.

Historicamente, tem existido ferramentas desenvolvidas pelas Administrações Tributárias para resolver, mais ou menos ad hoc, as necessidades de gestão do cumprimento em cada área de negócios. Alguns exemplos são mencionados a seguir:

- Semáforos: sistema de condições para a classificação das mercadorias para o despacho aduaneiro, baseado em um sistema de cores: verde (tudo em ordem, vá em frente); amarelo (algum risco detectado, pelo menos verifique o processo e sua documentação); vermelho (maiores riscos detectados, verifique a carga de mercadorias).
- Filtros: exigia a definição prévia - e, portanto, nem autônoma, nem dinâmica - dos riscos e sua tipologia para cada sistema. Além disso, não permitia simulações do impacto dos riscos e estabelecia uma clara brecha funcional, ao priorizar a definição de brechas e riscos sobre a disponibilidade e a compreensão dos equipamentos de TI.
- Controle (controle de acesso): um sistema de diferentes tipos de regras, definidas a priori, que determinam quando o acesso de um usuário a determinadas informações do sistema poderia ser considerado "de risco". Isto implicaria um subsequente processo de tramitação que consistiria em uma revisão, que poderia solicitar uma justificativa do usuário, à qual o responsável correspondente daria seu acordo ou desacordo.

Atualmente, o sistema HERMES utiliza as ferramentas de análise Zújar/Prometeo (ferramentas OLAP / Data Warehouse) e GENIO (ferramenta de reporting sobre o anterior), para permitir ao usuário definir as condições que determinam os riscos e os perfis de risco, por meio de consultas armazenadas nos diversos repositórios analíticos de informações: contribuintes, autoliquidações, declarações e dívidas.

## Itália

MOLECOLA é uma ferramenta operacional cujo objetivo principal é constituir um suporte válido para o trabalho do analista-auditor na identificação de sujeitos que podem ser atacados de forma lucrativa em termos de luta contra a evasão fiscal e a repressão de outras condutas econômico-financeiras ilícitas.

Em particular, o sistema permite a gestão e reprocessamento de massas de dados relevantes através de procedimentos capazes de facilitar a leitura e a comparação, destacando, por meio de um sistema de "alerta", anomalias e inconsistências entre a renda declarada e a disponibilidade real de ativos econômicos e financeiros, bem como a produção de relatórios padronizados em formato e conteúdo.

## 5.2 Sistemas de exploração e visualização de dados

Em relação às ferramentas de exploração e visualização de dados, abaixo estão as experiências de algumas Administrações Tributárias:

### Espanha

#### Ferramenta 1

A Zújar é uma ferramenta OLAP para análise multidimensional e *data warehouse*. Permite consultar e estudar todas as informações existentes no sistema analítico, as quais terão sido carregadas por meio do sistema operacional: contribuintes, autoliquidações, declarações, dívidas, imóveis, entre outros.

Trata-se de um desenvolvimento próprio da AEAT. Ela é composta de cinco elementos:

- Uma **aplicação cliente**, desenvolvida no Departamento de Informática e Tecnologia (DIT), que utiliza a tecnologia .NET, que reside no PC e interage com os usuários para realizar as funções de solicitação e envio de dados.
- Um **motor de acesso aos dados**, desenvolvido no DIT e com funções específicas da AEAT, como aquelas relacionadas à segurança, e que torna o cliente da Zújar independente do armazenamento de dados.
- Um **armazém de dados**, orientado a consultas, apoiado por um banco de dados comercial. Ademais, pode utilizar outros sistemas de gestão de banco de dados no mercado para armazenamento e acesso a dados, assim como ferramentas SQL e ambiente *Big Data*.
- Um processo de carregamento de dados que passa dados do sistema operacional, utilizado para transações, para o sistema de armazenamento, empregado em consultas.
- E, finalmente, um dicionário de metadados, com informações sobre a estrutura de armazenamento dos dados e as características de apresentação destes.

Dados os múltiplos usos que podem ser dados à ferramenta (consultas individuais de informações, consultas em massa, contrastes/análises de informações, detecção de anomalias, busca de indícios de fraude, seleção de contribuintes, estudos estatísticos, quadros de mando, entre outros), pode-se dizer que qualquer tipo de usuário da AEAT tem acesso a alguma versão do Zújar, desde o pessoal de direção até os usuários gerais do sistema.

O sistema permite realizar as funções típicas de um sistema de análise de informações: visualizações, listagens, filtragens, agrupamentos, classificações, cruzamentos, cálculos estatísticos e expressões entre campos, elaboração de coletivos, desenho de gráficos, exportação de dados e salvamento de consultas.

Por exemplo, existe outra ferramenta, denominada Prometeo, a qual poderia ser definida como um Zújar especializado em analisar as informações fornecidas em uma auditoria de um determinado contribuinte, tais como livros contábeis diários e razão, livros de notas fiscais recebidas/emitidas e normas bancárias (movimentos de contas, transferências, débito direto de recibos).

No Prometeo, podemos fazer a conciliação bancária entre as informações da conta contábil e o extrato bancário fornecido pela instituição financeira.

Além disso, podemos realizar cruzamentos com quaisquer informações dos bancos de dados, tais como as características de seus fornecedores ou clientes.

## **Ferramenta 2**

GENIO (relatórios padronizados *on-line*) trata-se de uma ferramenta de *reporting* que permite a estruturação autônoma e a visualização em vários formatos (página web HTML, Excel XLS, documento RTF ou PDF) de relatórios baseados em consultas realizadas nas ferramentas de análise multidimensional Zújar e Prometeo. Trata-se de um desenvolvimento próprio da AEAT.

Há dois tipos principais de usuários no sistema:

- Usuários que confeccionam os relatórios: implementam os relatórios padronizados a serem exibidos, com base em determinada estrutura que contém tanto as informações necessárias provenientes do sistema analítico quanto os tratamentos e cálculos a serem realizados com tais informações.

Estes usuários tendem a ser de dois tipos:

- Pessoal especializado na área em questão, com conhecimentos avançados de ferramentas analíticas.
- Pessoal técnico do campo de TI, com base nas exigências dos especialistas na área específica.
- Usuários dos relatórios: visualizam os relatórios que eles precisam dentre aqueles que estejam disponíveis.

Podem ser criados inúmeros projetos de relatórios, em função das necessidades que se deseja cobrir, desde relatórios detalhados sobre determinado contribuinte até quadros estatísticos. Todos eles podem incluir alertas diante de situações que se pretenda destacar, como resultado, por exemplo, de discrepâncias. Ademais, admitem a introdução de parâmetros para se adaptar a cada caso específico.

Em geral, seu uso é muito simples e intuitivo, já que possui painéis gráficos, sobre os quais os elementos são arrastados e colados na planilha do relatório. No entanto, também permite que sejam realizados tratamentos complexos utilizando ferramentas de programação.

### **Ferramenta 3**

Teseo constitui uma ferramenta de análise e visualização das relações entre os elementos na forma de gráfico ou de tabela. Em outras palavras, possibilita que as relações entre os elementos do sistema analítico de informação da AEAT (contribuintes, contas bancárias, imóveis) sejam analisados, visualizados e editados de forma gráfica. Trata-se de um desenvolvimento próprio da AEAT.

Os usuários geralmente são especialistas do setor específico e precisam estudar e descrever as relações no decorrer de uma investigação, geralmente com a intenção de detectar possíveis fraudes e de ilustrar de forma clara certos esquemas particularmente complexos.

Oferece funções de análise e de representação em gráficos, tanto para os nós quanto para as relações: busca, filtragem, agrupamento, detecção de caminhos, apresentação em diferentes layouts (hierárquico, ortogonal, circular etc.), armazenamento de consultas, exportação etc.

### **Ferramenta 4**

Conjunto de ferramentas de *business intelligence* focado na análise e na mineração de dados. Utilizado principalmente para detectar comportamentos anômalos e padrões de fraude, como auxílio à tomada de decisões na tramitação de processos (modelos preditivos com treinamento).

É uma ferramenta de mercado sem modificações feitas pela própria Administração Tributária, além da configuração personalizada de sua instalação para adaptá-la e integrá-la à plataforma corporativa de TI.

O perfil dos usuários desta ferramenta é o de técnicos em informática e matemáticos especializados em mineração de dados que atendam às necessidades dos especialistas no setor em questão.

Os resultados obtidos a partir dos processos são levados à plataforma analítica para serem colocados à disposição de qualquer usuário da AEAT que necessite deles. Neste âmbito, são alimentados determinados riscos "preditivos" no sistema de risco global HERMES.

Oferece funções de análise e de visualização de dados, utilizando várias técnicas de mineração de dados e algoritmos matemáticos: modelos descritivos, modelos preditivos etc.

## Colômbia

Ferramenta analítica que permite a análise de informações (*data mining*) com o objetivo de modelar o comportamento, buscando padrões ou anomalias. Ela acessa informações disponíveis em *data warehouse* e *data marts* institucionais; portanto, na fase de implementação é importante fortalecer as informações disponíveis nesses repositórios. A implementação da ferramenta leva menos de 5 meses, entretanto, a geração de competências técnicas para o seu uso adequado é um pouco mais longa.

O perfil do usuário para este tipo de ferramenta é de analistas de dados com conhecimento de estatísticas e das fontes de informação e indicadores necessários.

Ela utiliza funcionalidades que "automatizam" os procedimentos das fontes de informação, verificação cruzada de dados, cálculos estatísticos necessários (como, por exemplo, média, desvio padrão), determinação de segmento ou agrupamento, classificação e cálculos de pontuação final.

## Equador

Ferramenta de relatórios analíticos para informações internas e externas publicadas na Administração; seu objetivo é permitir a visualização de informações consolidadas, independentemente da fonte ou do banco de dados de origem. Sua implementação dura aproximadamente um ano e seis meses.

Existem usuários com os seguintes perfis:

- Administradores.
- Criadores de relatórios.
- Consultores de relatórios.

Dependendo da natureza do relatório ou da informação, é concedido acesso, conforme autorizado pelo chefe imediato ou em nível diretivo, a usuários da esfera nacional relacionados aos processos de controle tributário.

Permite a realização de consultas de informações analíticas, contém funções de análise como cálculos de média, percentuais, máximos e operações matemáticas básicas, e apresenta essas informações na forma de tabela ou gráfico.

Ferramenta de mesa instalada no computador de cada funcionário. Esta ferramenta permite a extração massiva de informações de diferentes fontes e bancos de dados, transformando-as e armazenando-as em arquivos de texto ou Excel. Também permite consolidar em um único processo a extração de informações de diferentes fontes, trabalhando com objetos de diferentes bancos de dados e obtendo informações maciças que são difíceis de obter com outras ferramentas do usuário final.

A ferramenta é utilizada por usuários especializados em mineração de dados com conhecimento de instruções SQL e informações fiscais.

## Costa Rica

Ferramentas para a análise das bases de informação por meio da aplicação de cruzamentos, o que possibilita a identificação de descumprimentos e certos comportamentos duvidosos de grupos de contribuintes, cujas ações de fiscalização foram priorizadas por meio da incorporação de critérios previamente definidos.

Por outro lado, em relação à Diretoria de Grandes Contribuintes, foi desenvolvida e implementada internamente uma ferramenta denominada MODA (Modelo de Análise), que permite, de forma simples e rápida, gerar, baixar e comparar as informações das declarações de autoliquidação do Imposto de Renda e do Imposto Geral sobre Vendas. Este sistema foi colocado à disposição dos usuários no início de 2017.

Além disso, no começo de 2015, foi implementada a ferramenta AMPO (Análise Multifuncional Programada e Objetiva), a qual possibilitou a geração de um banco de dados com informações relevantes para os impostos que, até então, não eram da competência da Administração.

Esta ferramenta facilita aos grandes contribuintes nacionais o cumprimento de seu dever legal de fornecer informações de qualidade, de forma correta e oportuna, o que permite uma maior eficácia no exercício dos poderes de controle da Administração Tributária.

Além disso, é importante destacar que, com as ferramentas de inteligência que serão desenvolvidas como parte do Sistema de Informações para a Gestão Tributária, pretende-se identificar, de forma mais precisa e automática, os obrigados tributários que não apresentam declarações de autoliquidação e declarações de informações, os obrigados tributários que exercem suas atividades econômicas de forma oculta e os obrigados tributários que apresentam dados imprecisos em suas declarações de impostos. Desta maneira, para cada um desses grupos de potenciais descumpridores, as listas correspondentes são obtidas de forma automática.

Também será possível realizar estudos de setores e contribuintes, com seus riscos associados, para os quais todas as informações armazenadas no banco de dados serão acessadas e trabalhadas, de tal forma que será possível fazer inter-relações ou múltiplas verificações cruzadas de informações, realizar consultas multidimensionais e gerar relatórios, por meio dos quais se projeta a identificação de descumprimentos e comportamentos fiscais arriscados.

Estas ferramentas consideram aplicações de modelos preditivos para a análise de informações por meio da mineração de dados, resultando na modelagem de comportamentos e na identificação de padrões anômalos desconhecidos.

### 5.3 Sistemas de gestão e consulta de casos

Considerando o volume de dados com os quais a Administração Tributária deve lidar, a automatização da gestão destes é de suma importância. São necessários sistemas robustos de cadastro, exploração, transação e análise de dados para gerar insumos que permitam a estruturação de tratamentos adequados e proporcionais e que tenham um impacto direto na tomada de decisões por parte da alta administração.

Estes sistemas informáticos devem estar disponíveis para os membros da administração que, devido a suas funções, precisam conhecer as informações. Os sistemas são alimentados com informações fornecidas pelos contribuintes sobre sua situação econômica, fiscal, financeira ou outras informações úteis para a análise, informações fornecidas por agentes econômicos em relação a terceiros e informações geradas pela atuação das unidades operacionais, incluindo dados obtidos através de acordos (internacionais, com outras instituições em nível doméstico, entre outros).

Esta seção explicará a importância de se contar com um sistema que permita a gestão operacional interna das ações de tratamento a serem aplicadas. Estas ações serão delegadas às distintas unidades ou departamentos, os quais deverão implementá-las em função de uma pauta de trabalho previamente estabelecida e prazos associados. Da mesma forma, os esforços de implementação de qualquer uma destas ações de tratamento serão orientados de acordo com mudanças no contexto, prioridades organizacionais ou outros fatores internos ou externos que afetem a gestão operacional.

O Sistema de Gestão de Casos (SGC) fornece uma interface orientada principalmente para a gestão interna de determinada Administração Tributária, em função das diversas ações de casos ou tratamentos a serem executados em diferentes grupos de contribuintes. Este sistema é normalmente um desenvolvimento informático que contempla ferramentas que permitem a entrada de informações, o conhecimento da situação atual das ações de fiscalização, a modificação desta situação de acordo com as novas ações realizadas, a geração de tabelas e relatórios - estáticos ou dinâmicos - de dados para fins estatísticos, entre outras virtudes.

Os objetivos de contar com um SGC são múltiplos:

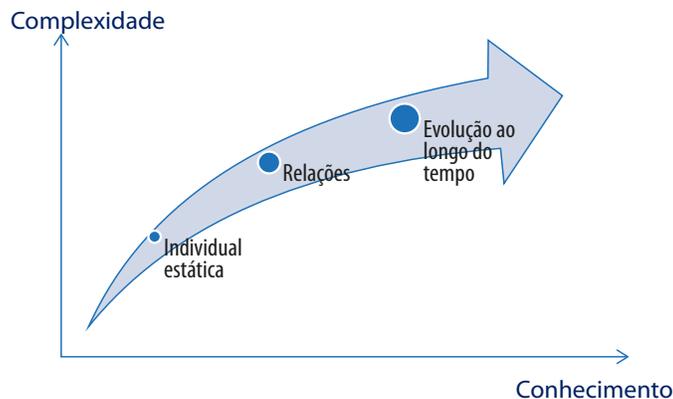
- Administrar e gerenciar cargas de trabalho em determinadas unidades operacionais, resultando em uma melhor alocação das diferentes ações de fiscalização.
- Conhecer as diferentes situações dos casos, como, por exemplo, conhecer as últimas ações de fiscalização realizadas sobre um contribuinte ou um grupo de contribuintes.
- Manter o controle das ações para fins de gestão, tanto em nível central quanto em unidades distribuídas em outras localidades geográficas.
- Gerenciar casos mais especificamente em nível local, de unidade ou de departamento.
- Anexar documentos por meio da sua digitalização, atuando como um repositório de dados.
- Permitir, dependendo dos perfis existentes, o acesso a relatórios gráficos, informes, alertas ou outros, para fins gerenciais.

Com base nas considerações anteriores, o objetivo principal é, através das informações criadas a partir dos dados fornecidos na gestão operacional dos casos, melhorar o processo decisório com base nos resultados obtidos e conhecer as possíveis dificuldades detectadas e sistematizadas durante o desenvolvimento dos casos, a fim de avaliar a relevância ou não de uma ação de tratamento específica aplicada em determinados segmentos de contribuintes, entre outras análises possíveis.

Deste modo, em função dos objetivos previamente mencionados, o SGC contemplará os seguintes requisitos mínimos:

- **Alta disponibilidade:** o sistema deve permitir não somente a atualização periódica de suas funções, mas também que estas estejam disponíveis sempre que for necessário realizar uma ação, considerando a relevância das atualizações de dados em um sistema de gestão em geral.
- **Criação de perfis:** o sistema é definido com certos requisitos para realizar determinadas ações. Estas ações devem estar subordinadas àquelas aplicáveis a um tipo específico de usuário, como: níveis de acesso à informação, cadastro de dados, extração de arquivos e visualização de gráficos, entre outros, dependendo das necessidades de um usuário, área ou organização. Esta classificação é feita sempre com base na máxima transparência possível e em uma adequada gestão do conhecimento.
- **Extração de dados:** um requisito importante é a extração de dados, relatórios ou outros meios para obter os cadastros do sistema, cuja especificidade será dada de acordo com os processos que a Administração Tributária controla e gerencia.
- **Segurança e acesso à informação:** o sistema não só deve estabelecer restrições segundo os perfis, mas também deve possuir ferramentas ou algoritmos de segurança para a administração de informações que, por sua natureza, são altamente sensíveis, tais como a restrição da visualização e de captura de informações para certos perfis, assim como o acesso e o manuseio restritos de volumes extensos de informações.
- **Flexibilidade:** o sistema de gestão deve permitir a administração dos casos, assim como possíveis mudanças que os processos de melhoria venham a permitir no futuro, inclusive aqueles relacionados à interoperabilidade ou integração com outros sistemas.
- **Rastreabilidade e comparabilidade:** o sistema deve permitir a rastreabilidade dos dados, desde sua origem até as modificações ocorridas nos diferentes atos administrativos regulamentados, permitindo sua comparabilidade relacional e interanual dentro do sistema tradicional de análise de risco, conforme demonstrado no esquema seguinte:

## Ilustração 39: Rastreabilidade e comparabilidade



No caso do Chile, o sistema de gestão de casos que suporta algumas das ações descritas anteriormente é o Sistema de Gestão de Fiscalização (SGF), o qual fornece uma interface entre as unidades executoras e os responsáveis pela concepção ou geração das ações, mediados por uma unidade de gestão operacional que realiza o *upload* e a manutenção dos casos no sistema.

O sistema possui a seguinte interface:

## Ilustração 40: Interface do Sistema de Gestão de Fiscalização (SGF)

Nesta página, você conta com todas as opções relacionadas ao Novo SGF

Salir

GESTÃO DE CASOS	ADMINISTRAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"><li>Entrada de casos</li><li>Gestão e consulta de casos (0)</li><li>Relatórios de gestão</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Upload em massa de casos</li><li>Upload em massa de solicitações regionais</li><li>Início análise solicitações regionais</li><li>Upload em massa de respostas a solicitações regionais</li><li>Administrador solicitações regionais</li><li>Cadastro programa / Plano de fiscalização</li></ul>

Sgf.SgfInicioForm

(Versão atualizada em 20/07/2017)

A ilustração anterior corresponde a um perfil com amplo acesso ao sistema, semelhante ao de um administrador, em que se observam dois agrupamentos: gestão de casos e administração.

A gestão de casos tem três alternativas. "**Entrada de casos**": em que cada unidade ou departamento do Servicio de Impuestos Internos (SII) do Chile pode dar entrada em seus próprios casos, os quais serão rotulados como "casos emergentes", diferenciando-os assim dos casos enviados de forma centralizada. "**Gestão e consulta de casos**": permite visualizar uma série de casos na tela após a aplicação de filtros, bem como realizar ações específicas sobre os casos carregados no sistema. Finalmente, a opção "**Relatórios de gestão**" permite que sejam aplicados filtros e fornecidos dados para fins de gestão e avaliação.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> A precaução necessária com estes relatórios é o efeito de tempo, em que se observa que os dados podem mudar após a extração.

A administração, por sua vez, oferece opções que permitem a gestão em nível de administrador do sistema. "**Carregamento em massa de casos**": permite a inclusão de casos em um processo em massa ou na forma de batch, de maneira centralizada. "**Cadastro programa / plano de fiscalização**": atua como uma plataforma que permite a gestão de programas de fiscalização, distinguindo entre sua vigência, seu departamento ou unidade de origem e seu tipo de ação de tratamento (auditorias, consultas de risco etc.), entre outras alternativas. "**Solicitações regionais**": correspondem a situações intermediárias e "condições de borda" enfrentadas por aqueles que executam os casos. Por exemplo, se, por diversas razões, os casos tiverem um atraso em relação à data prevista para sua conclusão ou contemplarem uma duração diferente daquela originalmente estipulada, ou ainda se for detectado que o contribuinte não cumpre com os requisitos de risco, figura, esquema ou outros casos. Nesses casos, as unidades ou departamentos executores poderão apresentar solicitações de prorrogação do prazo de fiscalização, de reconhecimento do prazo adicional utilizado no desenvolvimento da fiscalização, ou de anulação de um caso, respectivamente, fundamentando ou argumentando devidamente sua solicitação.

O módulo relacionado à gestão e à revisão de casos (revisão remota, revisão de campo, revisão interna e auditorias) fornece as seguintes informações:

### Ilustração 41: Visão geral dos casos no SGF

Fecha Ingreso	R.U.T	Regional Auditora	Departament Unidad	Grupo	Fiscalizador	Tipo de Proceso	Programa / Plan	Fecha Termina (Fiscalizador)	EE	Estado	Nº CASO
06-07-2017	1-9	SUBDIREC DE FISCALIZ	DEPARTA DE SISTEMAS DE FISCALIZ	ÁREA DESARRO Y OPERACI SISTEMAS TRANSVE		Auditoria (Plan Regional)	COMERCI EXTERIOF		S	En revisión	266684
06-07-2017	1-9	SUBDIREC DE FISCALIZ	DEPARTA DE SISTEMAS DE FISCALIZ	ÁREA DESARRO Y OPERACI SISTEMAS TRANSVE		Auditoria (Plan Regional)	DENUNCI		N	Registrado	266683
09-07-2017	1-9	SUBDIREC DE FISCALIZ	DEPARTA DE SISTEMAS DE FISCALIZ	ÁREA DESARRO Y OPERACI SISTEMAS TRANSVE		Auditoria (Plan Regional)	CAMBIO DE SUJETO	09-07-2017	S	Terminado	266654
29-06-2017	1-9	SUBDIREC DE FISCALIZ	DEPARTA DE SISTEMAS DE FISCALIZ	ÁREA DESARRO Y OPERACI SISTEMAS TRANSVE		Auditoria (Plan Regional)	COMERCI EXTERIOF	19-06-2017	S	Terminado	260508
27-06-2017	1-9	SUBDIREC DE FISCALIZ	DEPARTA DE SISTEMAS DE FISCALIZ	ÁREA DESARRO Y OPERACI SISTEMAS TRANSVE		Auditoria (Plan Regional)	DENUNCI	02-06-2017	S	Terminado	260451

A ilustração acima mostra como são exibidos os dados de um contribuinte, assim como os detalhes de sua ação de tratamento, a situação atual de consulta<sup>28</sup> e o número de caso (semelhante a um número de identificação). Além disso, no que tange aos casos concluídos, fornece a data em que este foi encerrado.

28 As possíveis situações de um caso no SGF, em nível geral, são: "cadastrado" (quando um caso é criado no SGF); "alocado" (caso que já foi alocado a um funcionário); "em revisão" (caso com ações intermediárias ou em desenvolvimento); "terminado" (caso que já se encontra concluído no SGF); "devolvido" (caso que não atende às características definidas em suas respectivas pautas de trabalho); e "anulado" (caso excluído do SGF).

Ao ingressar em um caso específico, pode-se ver as seguintes informações:

### Ilustração 42: Visualização de um caso no SGF

The screenshot displays a web interface for case management. At the top, it shows the taxpayer's name (03201) and the date and time (20-07-2017 12:03:18). Below this is a section titled 'CONSULTA DE ESTADO'. The main content is divided into three sections: 'Detalle del Caso', 'Asignación del Caso', and 'Historial de Eventos'. The 'Detalle del Caso' section includes fields for 'Tipo de Proceso' (Auditoría), 'Programa / Plan' (DENUNCIAS), 'Fecha Dimera Prescripción', 'Fecha Término Comprometida', 'Fecha Término Interrogada', 'Fecha de Ingreso' (06-07-2017), 'Nº Caso' (266603), 'Equivalencia Base', 'Equivalencia Modificada', 'Equivalencia Hito Término', and 'Tipo de Atención' (Seleccionar...). The 'Asignación del Caso' section includes fields for 'Regional Auditoria' (SUBDIRECCIÓN DE FISCALIA), 'Departamento' (DEPARTAMENTO DE SISTEMAS), 'Unidad' (Seleccionar...), 'Grupo Auditoria' (ÁREA DESARROLLO Y OPERA), 'Fiscalizador' (Seleccionar...), 'Estado del Caso' (Registrado), 'Fecha de Asignación Regional' (06-07-2017), 'Fecha de Asignación Depto/Unidad' (06-07-2017), 'Fecha de Asignación Grupo' (06-07-2017), 'Fecha de Asignación Fiscalizador' (06-07-2017), and 'Número de Petición Administrativa'. The 'Historial de Eventos' section is a table with columns for 'Fecha Registrado', 'Usuario', 'Descripción', 'Estado', and 'Documento'. It contains four rows of event logs. At the bottom, there are buttons for 'Salicidad Regional', 'Grabar', 'Anular Caso', and 'Volver'.

A ilustração acima mostra o detalhamento do caso em questão, estruturado em quatro blocos:

- Resumo das informações do contribuinte.
- Detalhes do caso (tipo e nome da ação de tratamento, datas de início e término, entre outros).
- Alocação do caso (departamento ou unidade responsável pelo caso, datas de alocação, situação do caso, entre outros).
- Histórico ou registro de eventos, que identifica qual ação foi realizada, quem a realizou e quando foi realizada.

Da mesma forma, em relação à gestão e à consulta de casos, é possível realizar buscas por meio da aplicação de determinados filtros, como mostrado na ilustração a seguir:

### Ilustração 43: Visualização da busca de casos no SGF

**Búsqueda de Casos**

Nº Caso

R.U.T

Regional Auditora

Departamento

Unidad

Grupo Auditoria

Fiscalizador

Tipo de Proceso

Origen Caso

Estado

Expediente Electrónico

É possível incorporar filtros baseados no identificador SGF, entre outros. Como resultado, é fornecida uma imagem semelhante à ilustração acima do caso ou do contribuinte, na unidade ou departamento executor, no tipo de ação de processamento, nas situações na denominada "visão global dos casos no SGF".

Além disso, relatórios ser obtidos podem de gestão pela aplicação de filtros similares aos descritos acima, cuja visualização é a seguinte:

### Ilustração 44: Visualização de relatórios de gestão no SGF

**RELATÓRIO DE GESTÃO**

[Relatório de Casos](#)

[Relatório de Fiscalização Virtual](#)

[Relatório de Solicitações Regionais](#)

Os possíveis relatórios a serem extraídos dependerão dos desenvolvimentos informáticos ou dos atalhos exigidos pelas unidades executoras para sua gestão. Assim, os relatórios na ilustração acima correspondem a visualizações personalizadas para um determinado processo.

## Ilustração 45: Relatório de casos no SGF

**INFORME DE CASOS**

**INFORME**

**Filtros**

Regional Auditora : Todos

Departamento : Todos

Unidad : Todos

Grupo/Área : Todos

Fiscalizador : Todos

Tipo Proceso Fiscalización : Todos

Origen Caso : Todos

Expediente Electrónico : Seleccione

Estado del Caso : (Puede seleccionar más de un valor)

- Todos
- Registrado
- Asignado
- En revisión
- Terminado
- Devuelto
- Anulado

Rut Contribuyente : eji: 12345678-K

Agregar Filtro por Fecha (Opcional)

Fecha de Ingreso Caso

Fecha Término Caso Jefe Grupo

Desde: 05-mm-aaaa

Fecha Término Caso Fiscalizador

Fecha Término Caso Jefe Departamento

Hasta: 05-mm-aaaa

Generar Excel Cerrar

Assim como no módulo de gestão e consulta de casos, neste módulo de relatórios, é possível obter, ao aplicar filtros, relatórios ou tabelas de dados em formato de planilha.

O sistema apresentado previamente permite inserir, capturar e obter grandes volumes de informações relacionadas à gestão operacional de casos no SGF. Isto facilita a construção e a atualização das informações para fins gerenciais nas distintas unidades da Administração Tributária e em seus diferentes níveis.

É importante considerar que o sistema de casos deve fornecer informações para corroborar que os riscos priorizados e planejados pela Administração sob diferentes tipos de ações de fiscalização sejam efetivamente esclarecidos e mitigados durante seu desenvolvimento, com o objetivo de garantir que as situações com maior impacto no sistema tributário sejam efetivamente tratadas pelas equipes que executam as ações. Para este fim, além do sistema de habilitação, é necessário contar com processos e partes responsáveis para garantir a consistência entre os riscos priorizados e os riscos efetivamente tratados.

As experiências de algumas Administrações Tributárias são detalhadas a seguir.

### **Bolívia**

O sistema de gestão de casos (SIF) permite o cadastro dos casos gerados e a respectiva alocação aos funcionários encarregados de executar a auditoria ou verificação. O desenvolvimento foi realizado pela área de controle e sistemas da instituição. Há diferentes níveis de usuário. Possui módulos de relatórios e indicadores que permitem monitorar a situação dos casos ou gerar relatórios executivos, resumindo os valores reparados e identificando os casos por tipo de auditoria ou verificação.

### **Espanha**

Na área de inspeção, o marco de gestão é o Plano Nacional de Inspeção (PNI). Trata-se de um conjunto de sistemas desenvolvidos pela AEAT, o qual permite a gestão de todas as ações do Departamento de Inspeção Financeira e Tributária. Isto possibilita seu processamento em diferentes procedimentos, em função de sua natureza, e oferece sistemas integrados de cálculo de lançamentos e de elaboração de documentos: atas, sanções, relatórios, diligências, etc. Ademais, este está integrado a muitos outros sistemas da AEAT.

Os usuários são o pessoal da Inspeção, os quais tem que realizar atividades de inspeção ou intervir de alguma forma nelas. Portanto, consideram-se como usuários os diversos cargos de inspetor, técnico e agente fiscal.

Entre suas principais funções, o sistema permite: encerrar os procedimentos de atuação nos diferentes procedimentos de inspeção; realizar seu processamento (passando pelas diferentes situações possíveis); calcular, quando for procedente, o valor do lançamento das atas e sanções; confeccionar atas, sanções, relatórios, diligências e qualquer outro documento necessário; e interconectar-se com múltiplos sistemas para receber ou enviar informações, como para gerar dívidas ou reembolsos; armazenar a documentação do caso; e emitir requerimentos. Ademais, as informações operacionais geradas alimentam o sistema analítico para possibilitar seu estudo e seu cruzamento em massa, tornando-se uma importante fonte de informação e de contraste, utilizada inclusive na análise de futuros riscos, por meio da conexão integral com o HERMES.

## El Salvador

O Sistema de Seleção e Administração de Casos (CSMS) encontra-se implementado e está em operação. O CSMS foi desenvolvido internamente com o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, da sigla em inglês).

Este sistema permite a seleção, a alocação e a gestão dos casos de fiscalização, assim como a rastreabilidade das ações realizadas nos casos programados, o cadastro das ações por diversos meios (*e-mails* e ligações telefônicas, fiscalização integral e outras verificações de risco de cumprimento).

Contempla três principais tipos de usuários:

- **Fiscalizador:** tem um papel de executor, cadastra atividades executadas nos casos e a documentação associada a cada caso alocado.
- **Supervisor:** supervisiona o desenvolvimento dos casos e autoriza as etapas de implementação.
- **Administrador:** realiza o carregamento dos casos no sistema, aloca (conforme aplicável) e gerencia as contingências que possam ocorrer.

As principais funcionalidades do sistema são as seguintes:

- Criação de planos, seleção de casos por meio de regras predefinidas e carregamento no sistema, em nível centralizado, de casos selecionados para tratamento e associados a um processo de alocação.
- Carregamento de atividades e documentação associada aos diferentes procedimentos e aos diferentes tratamentos aplicados, tais como: notificações, solicitações de informação, recebimento de documentação, revisões, lançamentos, pagamentos de impostos (quando aplicável) e encerramentos.

## Equador

O Sistema Nacional de Auditoria Fiscal (SNAT) é um sistema informático implementado e colocado em produção em nível nacional em abril de 2011, no qual são carregados processos de controle intensivo a fim de agilizar o procedimento de avaliação fiscal, otimizando a análise e minimizando o tempo gasto na preparação de documentos de trabalho.

Este é um desenvolvimento interno da Administração Tributária, um trabalho conjunto entre as áreas de TI e Negócios.

O sistema conta com dois principais tipos de usuários: administrador nacional, que é responsável por autorizar, configurar, manter, monitorar e assegurar o correto funcionamento do SNAT; e administradores zonais, que gerenciam as contingências que podem ocorrer no nível de zona.

Os perfis, no âmbito comercial, são:

- Programador: carrega os processos de controle intensivo
- Auditor: executa o processo de lançamento tributário.
- Supervisor: distribui os casos, supervisiona o desenvolvimento destes e autoriza fatos intermediários durante sua execução.
- Chefe de Área: Chefe de Departamento e Diretor de Zona: autorizam fatos intermediários durante a execução do processo de fiscalização.

As principais funcionalidades do sistema são:

- Sistematização dos processos de controle intensivo realizados pela Direção Nacional de Controle Tributário.
- Carregamento, controle e monitoramento de casos.
- Geração de relatórios por meio de filtros para análise e estatística.

## Brasil

O objetivo da análise via web é cadastrar cada caso processado e monitorar as etapas de processamento de cada auditor fiscal na equipe de monitoramento. Também torna possível relatar os resultados obtidos como resultado da ação tomada ou os resultados esperados do acompanhamento do caso para as equipes de auditoria ou para as equipes encarregadas da cobrança de dívidas.

Entre as funcionalidades do sistema estão: o envio de mensagens eletrônicas (EMAC) aos contribuintes para solicitar esclarecimentos sobre distorções, pedidos de regularização de descumprimentos e solicitações para comparecer a reuniões.

Outro sistema é o Web-Prog, que visa cadastrar todos os selecionados para a execução da auditoria fiscal, tendo como usuário o auditor fiscal da equipe de seleção. O objetivo da ação fiscal é:

- O cadastro do documento formal de auditoria (auto de infração).

- O controle e o cadastro histórico das auditorias realizadas, classificadas por contribuinte e auditor fiscal. Este controle torna possível o cadastro dos arquivos dos casos selecionados.
- Emitir o "Termo de Início da Auditoria", identificar as infrações e impostos encontrados no procedimento *ex officio*, emitir o Auto de Infração e relatórios de gestão.

Ambos os sistemas foram desenvolvidos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública do governo federal.

## 6 Estrutura organizacional

As estruturas organizacionais são descritas para fins de gestão do cumprimento tributário. É possível identificar três elementos fundamentais que condicionam as estruturas organizacionais:

- A separação das funções tributárias: existem diferentes formas de organização. Algumas contemplam impostos internos e aduaneiros de forma separada, enquanto em outras, estes dois tipos de imposto estão juntos sob uma mesma agência coordenadora. Algumas agências tributárias também coordenam outros impostos, tais como aqueles sobre imóveis ou sobre a seguridade social. No Chile, a função de cobrança não está integrada aos órgãos encarregados de controlar o cumprimento tributário. Em outros países, como o Brasil, somente ações persuasivas de cobrança são realizadas dentro da Administração, deixando o processo de execução para outro órgão do Estado, a Procuradoria.
- Os perfis profissionais existentes na Administração: em particular, nas áreas de assistência, controle e tecnologia, além das funções administrativas relevantes.
- O nível central da Administração: define as estratégias para abordar o cumprimento tributário, assim como vários níveis operacionais, geralmente distribuídos de acordo com a organização geopolítica de cada Estado.

Por outro lado, do ponto de vista da gestão do cumprimento tributário, também são identificados alguns elementos que influenciam nas decisões relacionadas à definição de uma estrutura organizacional nas áreas de negócios em nível central:

- Áreas onde são desenvolvidas fundamentalmente as etapas de identificação e análise de risco:  
Segmentos de contribuintes que requerem atenção especial: departamentos de grandes contribuintes que representam um alto percentual de arrecadação de impostos; pessoas físicas com grandes patrimônios; setores econômicos relevantes para o país; processos de declaração em massa (por exemplo, imposto de renda, IVA, imposto territorial, imposto patrimonial, imposto aduaneiro, ou seguridade social); e processos de restituição de impostos (como, por exemplo, isenção dos exportadores).
- Áreas onde são estruturadas e implementadas algumas ações de tratamento:

Equipes de estruturação das ações de tratamento: auditorias e revisões; equipes de comunicação, que apoiam os processos de divulgação da estratégia organizacional; ações de tratamento preventivo; e-mails ou mensagens de alerta; folhetos; palestras; e site.

- Áreas onde são desenvolvidos os processos de planejamento e priorização:

Equipes de apoio à gestão do cumprimento: planejamento, gestão operacional, monitoramento de segmentos, classificação de risco do contribuinte, processo de priorização, programação e despacho de ações de tratamento.

- Áreas operacionais onde são desenvolvidas ou implementadas as ações de tratamento:

Em geral, estas áreas devem adotar uma estrutura consistente com as ações de tratamento que devem ser implementadas, tanto por ênfase quanto por modalidade de aplicação do tratamento. Por exemplo, áreas de tratamento corretivo, áreas de tratamento a distância, áreas preventivas que podem contatar remotamente os contribuintes, entre outras.

Na maioria das Administrações Tributárias, a estrutura organizacional tem sido objeto de alterações permanentes associadas a reformas e mudanças legislativas estruturais, com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia, tanto na prestação de serviços aos contribuintes quanto na melhoria contínua do cumprimento tributário. Estas reformas são o reflexo de uma evolução estrutural mais generalizada nas Administrações Tributárias, que normalmente passaram de uma estrutura cujo foco estava no "tipo de imposto" para uma centrada nas "funções". Em alguns casos, foi mantida uma estrutura focada nos "segmentos de contribuintes", enquanto em outros, esse modelo foi aprofundado, fornecendo serviços específicos ("sob medida") para determinados segmentos de contribuintes. Mais recentemente, surgiram estruturas baseadas na gestão de processos matriciais e nos modelos abrangentes de risco que motivam o presente trabalho.

Deste modo, é possível agrupar as diferentes estruturas organizacionais nos seguintes tipos:

- Segundo o tipo de imposto: este é o primeiro modelo organizacional conhecido e utilizado pelas Administrações Tributárias. Sob esta estrutura, os departamentos de determinada Administração Tributária tinham um caráter multifuncional. As subestruturas variavam de acordo com o imposto a ser tratado e, em grande medida, eram autossuficientes e independentes entre si. Embora, na época, este modelo tenha se adequado com êxito ao contexto da Administração Tributária, alguns inconvenientes foram revelados diante dos avanços tecnológicos e das mudanças no contexto, como o dinamismo tributário e tecnológico. Dentre estes inconvenientes estão:
  - A duplicidade de funções reflete maiores ineficiências e custos operacionais.
  - Os contribuintes sujeitos a mais de um imposto interagem com mais de um departamento no processo de cumprimento tributário global.
  - A complexidade na confecção, na coordenação, na implementação e na gestão das distintas ações de cumprimento destinadas a resolver os impostos vistos em sua totalidade.
  - Um aumento da probabilidade de tratamento desproporcional e inconsistente aos contribuintes, o que poderia ser agravado ainda mais diante de metas explícitas de

arrecadação, independentemente da disposição por parte dos contribuintes de cumprir. Conforme descrito anteriormente, esta organização impedia a utilização flexível de pessoal cujas competências estavam restritas a um determinado imposto.

- A dificuldade para toda a gestão do sistema tributário, complicando o planejamento organizacional e as ações de coordenação.
- Segundo a função: o pessoal é organizado basicamente por grupos funcionais, como cadastro de informações, processamento de dados, fiscalização *in situ* e cobrança, entre outros, e geralmente realizam seu trabalho com foco em todos os impostos. Esta organização permite maior compreensão e padronização dos processos de trabalho entre os diferentes impostos, simplificando as informações e os mecanismos oferecidos aos contribuintes e melhorando a eficiência operacional. Isto se reflete, por exemplo, em melhores prazos de atendimento e de resposta, além de permitir a centralização em uma função da gestão do cumprimento de mais de um imposto. Além disso, é alcançada uma maior coordenação em relação às diferentes ações geradas para grupos de contribuintes. Assim, obtém-se uma segmentação mais precisa dos contribuintes, como "contribuintes pessoas físicas de grande patrimônio".

Entretanto, algumas Administrações Tributárias consideram que este modelo é complexo em sua gestão, dadas as múltiplas combinações de características dos contribuintes e a diversidade de atributos, comportamentos e atitudes em relação ao cumprimento das obrigações tributárias que lhes são apresentadas. Neste caso, também surgem dificuldades similares àquelas mencionadas para a abordagem anterior, tais como diferenças relevantes no desempenho entre áreas, quando algumas funções receberam maior valor e recursos ao longo do tempo dentro da Administração.

- Segundo o segmento de contribuintes: esta lógica busca estabelecer um modelo organizacional que reconhece que cada grupo de contribuintes tem características e atitudes de cumprimento distintos, representando, por sua vez, riscos de cumprimento diferentes. A fim de administrar estes riscos de forma eficaz, a Administração Tributária precisa elaborar e implementar diferentes estratégias, de acordo com as características específicas e os fatores de cumprimento apresentados por cada grupo de contribuintes. Semelhante à organização por função, a organização por segmento de contribuintes permite agrupar as atividades funcionais essenciais em um determinado segmento para alcançar uma gestão unificada e específica, aumentando, assim, as possibilidades de melhoria geral nos níveis de cumprimento. Assim como as abordagens anteriores, isto também apresenta dificuldades que podem ser relevantes para a realização dos objetivos. Por exemplo, certas brechas e riscos podem ser desconsiderados simplesmente porque o contribuinte de risco pertence a um segmento que não é da competência da área responsável por eles. Este fenômeno destaca a importância de contar com processos que permitam a priorização e a consolidação de brechas e riscos, independentemente do atributo formal de tamanho dos contribuintes.
- Segundo a gestão de processos: nesta abordagem, as estruturas de trabalho estão alinhadas em torno de uma sequência de funções e atividades ao longo de uma cadeia de valor de cumprimento tributário, desde o nível central até o regional, em que cada uma das áreas intervenientes, seja de negócios ou de apoio, trabalha para a realização dos valores, objetivos e metas específicas de todo o processo, inclusive o nível de satisfação

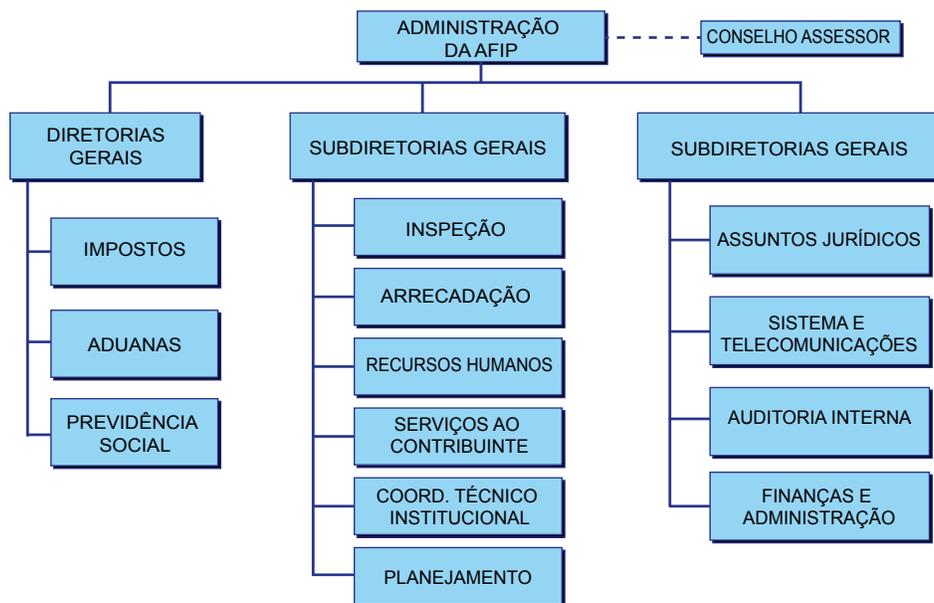
dos usuários e contribuintes. Esta conceitualização requer uma abordagem de trabalho matricial, na qual os responsáveis formais e os supervisores encontram-se funcional e territorialmente distribuídos em diferentes locais, deixando de lado o enfoque tradicional de chefia territorial hierárquica formal. Esta abordagem certamente requer enormes esforços em relação aos sistemas e à conectividade.

As estruturas organizacionais de três Administrações Tributárias são apresentadas a seguir:

**Ilustração 46:** Estrutura organizacional da sede do SAT México

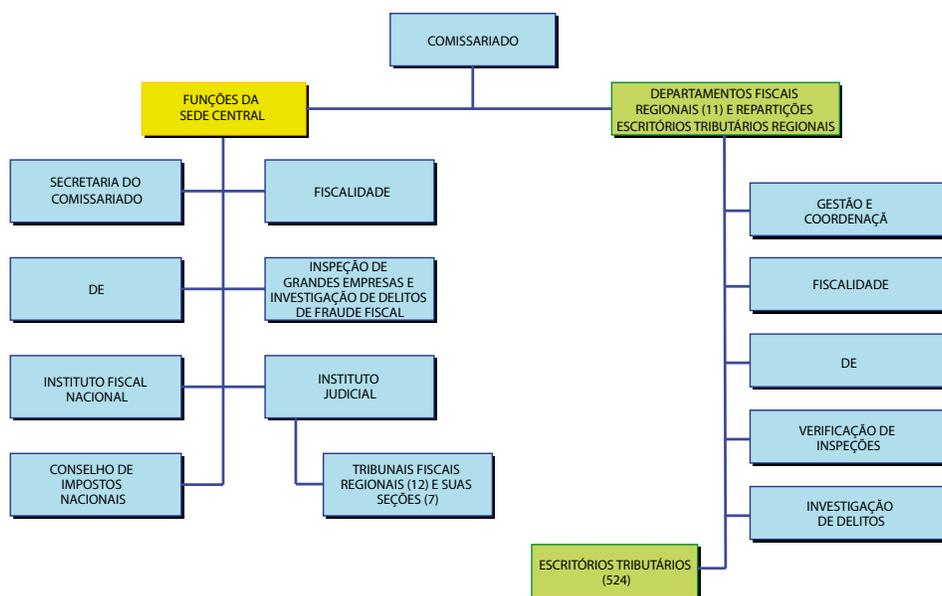


**Ilustração 47:** Estrutura organizacional da AFIP Argentina<sup>29</sup>



<sup>29</sup> Esta estrutura passou por uma mudança em 2016, estabelecida na Disposição 79/16 da AFIP.

## Ilustração 48: Estrutura organizacional da Administração Tributária do Japão (NTA)



As estruturas organizacionais das Administrações Tributárias mais avançadas têm forte ênfase nas necessidades dos contribuintes, com o objetivo de facilitar a prestação de serviços, o cumprimento voluntário e, conseqüentemente, a arrecadação de tributos.

## Ilustração 49: Evolução dos distintos modelos organizacionais



A adoção de uma estrutura organizacional mais integral, dotada de autonomia e com representação real nos órgãos governamentais dos diferentes níveis territoriais, poderia ser uma solução eficaz e eficiente, que permitiria trabalhar com altos níveis de independência e qualidade técnica.

## Segmento de empresas com forte presença no exterior - Espanha

Em um mundo cada vez mais globalizado, em que as pessoas e as empresas, especialmente as grandes empresas, atuam no âmbito de diferentes Administrações Tributárias, a questão da tributação internacional é de particular relevância.

Em 2013, a Agência Estatal de Administração Tributária (AEAT) optou por criar o Escritório Nacional de Fiscalidade Internacional, o qual é diretamente subordinada ao Diretor do Departamento de Inspeção Financeira e Tributária, cujas funções são a programação, a fomentação e a coordenação das atuações de inspeção relacionadas à tributação internacional, particularmente em matéria de preços de transferência e de tributação dos não residentes.

Isto implica:

a) A coordenação de:

- Atuações das unidades especializadas em tributação internacional.
- Procedimentos amigáveis e, quando for o caso, a sua instrução. Ademais, é de sua responsabilidade o exercício das funções próprias da autoridade competente nos procedimentos amigáveis em matéria de tributação direta, especialmente quando estes se referem à aplicação dos artigos das convenções para evitar a dupla tributação que regem os lucros empresariais com estabelecimentos permanentes e com empresas associadas.
- Acordos prévios sobre a valoração das operações entre pessoas ou entidades vinculadas e acordos sobre operações vinculadas com outras Administrações Tributárias. Ademais, é responsável por realizar a instrução destes procedimentos e por relatá-los e estabelecer as relações pertinentes com outras administrações sobre estes.
- Controles simultâneos com as Administrações Tributárias de outros Estados e, quando adequado, a participação em tais controles.

b) O estabelecimento de critérios e diretrizes de ação em fóruns ou reuniões internacionais quando estes se referem a assuntos relativos à inspeção financeira e tributária, assim como à colaboração com as Administrações Tributárias de outros Estados e à assistência mútua internacional, quando esta for da competência da inspeção financeira e fiscal.

c) Participação, em colaboração com outros órgãos da Agência Tributária, na elaboração de:

- Rascunhos de convenções, acordos ou tratados internacionais ou da normativa comunitária, e participação em reuniões que, no âmbito das relações internacionais da Agência, lhe corresponda em razão do assunto em questão.

- Propostas regulamentares e colaboração na elaboração de projetos regulamentares que afetam sua área funcional.
  - Relatórios em matéria técnico-tributária que não correspondem a outras áreas funcionais, com critérios gerais dirigidos aos órgãos de fiscalização, para assegurar o tratamento homogêneo e coordenado dos contribuintes.
  - Compilações de normativa, jurisprudência e doutrina administrativa, assim como documentos de interesse para o desempenho das funções de inspeção e sua divulgação.
- d) A coordenação e o estabelecimento de diretrizes para a seleção dos contribuintes e as ações a serem realizadas no âmbito de suas funções.
- e) A direção, a promoção e a coordenação de planos específicos de inspeção em sua área funcional.

### Gestão de riscos: Canadá

A *Canada Revenue Agency* (CRA) tem, historicamente, implementado com sucesso metodologias sofisticadas baseadas na gestão de riscos. Em 2010, a *Treasury Board of Canada Secretariat* (TBS) introduziu um Marco de Gestão de Riscos, que proporcionou orientações e diretrizes para fortalecer a capacidade de gestão de riscos em todos os departamentos e agências federais.

O programa *Enterprise Risk Management* (ERM) foi implementado para assegurar que os riscos e as oportunidades sejam abordados a partir de uma perspectiva estratégica. Foi projetado para alcançar resultados estratégicos através de metodologias de gestão de riscos, inclusive aqueles riscos que estão fora do alcance de qualquer linha de negócios e que sejam mais bem abordados de forma horizontal.

Organizacionalmente, em 2005 foi criado um cargo de Oficial Chefe de Risco (CRO, da sigla em inglês) no Subdepartamento de Finanças e Administração da CRA. Uma filial ERM separada foi criada em 2010, com a função CRO designada ao chefe da filial. Posteriormente, o Departamento de Auditoria e Avaliação Corporativa e o Departamento de Gestão de Risco Empresarial da CRA foram fundidos. Como resultado, as responsabilidades sob o Executivo Principal de Auditoria foram incluídas sob a chefia do Comissário Assistente da Subdivisão de Auditoria, Avaliação e Risco.

Ademais, houve uma maturação das ferramentas, publicações e práticas de gestão de riscos, à medida que o programa evoluía. Por exemplo, o programa ERM agora executa avaliações semestrais, emite alertas de risco, realiza avaliações internas de risco de fraude, emite avisos de risco e desenvolve ferramentas para uso de autosserviço em toda a organização.

Os marcos, diretrizes e políticas cruciais do programa ERM são atualizados periodicamente e de maneira ad hoc, para refletir a evolução das normas e as melhores práticas organizações, como: TBS, *the International Organization for Standardization*, *the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* etc.

O objetivo do ERM na CRA é construir e manter a capacidade de gestão de riscos em toda a organização e gerenciar as informações de risco corporativo de forma eficaz.

O programa ERM da CRA consiste nos setores *Corporate Risk Management* (CRM) e *Risk Management Center of Expertise* (CoE), que constituem a Divisão ERM dentro da Subdiretoria de Auditoria, Avaliação e Risco.

O setor de CRM facilita o uso da inteligência de risco em nível empresarial, especificamente através do desenvolvimento do Perfil de Risco Corporativo da CRA, e assegura que ele informe os processos de planejamento, de tomada de decisões e de elaboração de relatórios da CRA.

O setor de CoE é responsável por proporcionar serviços de consultoria, orientar pesquisas e desenvolver ferramentas e metodologias de gestão de riscos para apoiar e auxiliar os clientes em suas práticas de gestão de riscos.

O programa ERM está desempenhando um papel importante no apoio à realização dos objetivos estratégicos da organização em um ambiente de interconexão e mudança. Indicadores como a demanda por serviços do CoE, o aumento de assinaturas/*downloads* de publicações internas de risco e o *feedback*, tanto *ad hoc* quanto a partir de enquetes, demonstram o valor agregado proporcionado pelo programa. O crescente grau de integração das informações e processos de gestão de riscos no planejamento estratégico, a gestão de investimentos e a tomada de decisões em todos os níveis da CRA têm sido impulsionado pelo reconhecimento de sua necessidade.

A excelência na gestão de riscos na CRA foi reconhecida pelo governo do Canadá, com fortes classificações no Marco de Responsabilidade Gerencial da TBS sobre Gestão do Risco Integrado, Planejamento e Desempenho. Algumas pesquisas e orientações em tópicos como interconectividade de riscos e tolerância ganharam prêmios de órgãos profissionais nas disciplinas de auditoria e gestão de riscos. Ademais, uma revisão independente de terceiros do ERM da CRA, conduzida pela Ernst & Young, forneceu uma garantia externa de que o programa está utilizando seus recursos de forma eficiente e eficaz. A CRA é regularmente convidada a falar internacionalmente com outros governos, e é ativa em instituições multilaterais, como o Fórum de Administração Tributária da OCDE.

## 7 Direção estratégica

### 7.1 Mapa Estratégico

A experiência chilena com a estratégia e o Mapa de Processos<sup>30</sup> no contexto da gestão do cumprimento tributário baseada em riscos é mencionada a seguir, com o propósito de exemplificar o que uma ferramenta semelhante tem em termos de alinhamento institucional e definição clara dos objetivos, eixos e pilares de um roteiro institucional.

O Mapa Estratégico é uma ferramenta gráfica através da qual são identificados os objetivos estratégicos, bem como as relações de causa/efeito entre eles, o que possibilita o cumprimento do objetivo geral já definido, que é "assegurar o cumprimento tributário". Os objetivos estratégicos mostram o que deve ser alcançado; as relações causa/efeito são a explicação da vinculação entre objetivos correspondentes a diferentes perspectivas ou dimensões.

Desta forma, os objetivos do Mapa Estratégico Institucional do Servicio de Impuestos Internos do Chile (SII) são ordenados de acordo com quatro abordagens:

- De Estado.
- De contribuintes e cidadãos.
- De processos internos.
- Aprendizagem e crescimento.

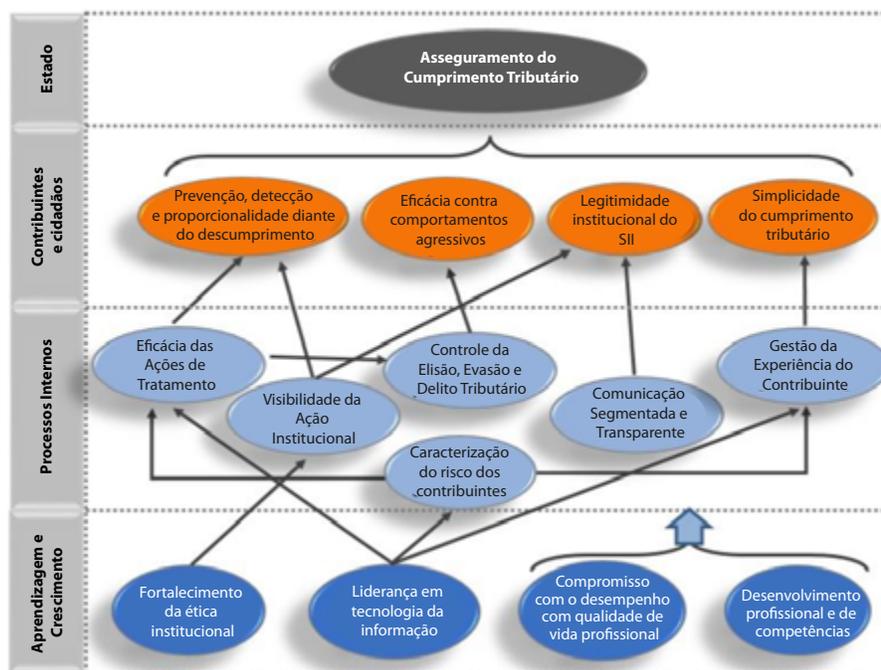
É importante considerar que o Mapa Estratégico, assim como o Mapa de Processos, é ferramenta que necessariamente evolui ao longo do tempo. No caso do Chile, o Plano Estratégico é revisado anualmente, com um horizonte temporal de quatro anos.

O Mapa Estratégico<sup>31</sup> é apresentado a seguir, seguido por uma breve descrição de cada uma das abordagens e dos objetivos estratégicos (2018):

<sup>30</sup> Plano Estratégico Servicio de Impuestos Internos do Chile 2018-2022

<sup>31</sup> Plano estratégico Servicio de Impuestos Internos do Chile 2018-2022

## Ilustração 50: Mapa Estratégico institucional do SII do Chile



**I. Perspectiva de Estado:** resume o papel e o objetivo essencial do SII, em consonância com aqueles declarados na missão; e orienta a administração relevante da Instituição. Refere-se ao que o Estado espera.

- Garantia de cumprimento tributário:

O objetivo é assegurar o cumprimento das obrigações tributárias através do exercício dos poderes do referido Serviço de aplicar e fiscalizar as leis tributárias em um contexto de justiça e equidade. O aumento da arrecadação depende, em grande medida, do nível de atividade econômica; entretanto, é uma consequência do objetivo estratégico declarado de reduzir a evasão e a elisão. Além disso, este objetivo refere-se ao comportamento tributário dos contribuintes. Ou seja, também pertence à abordagem de contribuintes e cidadãos, na qual se espera minimizar as brechas tributárias originadas pelo comportamento dos contribuintes, em que uma ação exemplar em questões éticas daqueles que compõem o Serviço proporciona legitimidade ao exigir bom comportamento dos cidadãos. Por uma questão de simplicidade, isto é representado em um único objetivo.

**II. Perspectiva de contribuintes e cidadãos:** refere-se às percepções dos contribuintes e dos cidadãos em geral a respeito do Serviço e de suas ações. Os objetivos incluídos nesta abordagem são:

**Prevenção, detecção e proporcionalidade diante do descumprimento:** refere-se à adequada percepção dos contribuintes e dos cidadãos sobre a probabilidade de que o Serviço detectará o descumprimento e agirá de forma consistente e coerente diante de formas similares de descumprimento. Em outras palavras, que haja uma percepção de que os contribuintes pagam o que é justo, segundo o marco normativo vigente.

Há dois objetivos que podem ser diferenciados:

- Percepção da capacidade do Serviço de detectar o descumprimento: isto implica que todos os contribuintes consideram que é altamente provável que o Serviço detecte o descumprimento, seja voluntário ou involuntário.
  - Percepção do tratamento do descumprimento por parte do Serviço: isto supõe que todos os contribuintes consideram que é altamente provável que o Serviço aja no pleno exercício de seus poderes legais e o faça de forma proporcional no caso de descumprimento, sendo este tratamento de acordo com a natureza do descumprimento e as características do contribuinte.
- Eficácia contra o comportamento agressivo.

Isto se refere à percepção dos contribuintes de que o Serviço punirá severamente aqueles que não cumprirem com a lei tributária e se comportarem de forma agressiva, e intencional e repetidamente evadirem através de abuso de normas ou de simulação.

- Legitimidade institucional do SII.

O cumprimento adequado das obrigações tributárias exige que os cidadãos percebam o SII como uma instituição estatal, independente de interesses políticos, séria, respeitada, sólida em suas ações técnicas, transparente em suas atuações, que promova o cumprimento voluntário, apoiada por uma estrita adesão aos padrões éticos por parte de seus funcionários.

- Simplicidade do cumprimento tributário.

Diz respeito à percepção do contribuinte, com base nas ações de facilitação realizadas pelo Serviço. Isto implica que os contribuintes percebam que não é incômodo cumprir com as obrigações tributárias e que os procedimentos a serem realizados são simples e expeditos. Ademais, o Serviço está continuamente monitorando a implementação de melhores práticas de trabalho que contribuem para o acima mencionado.

**III. Perspectiva de processos internos:** identifica os resultados críticos que o SII deve gerar através de seus processos internos para produzir o impacto desejado sobre os contribuintes e os cidadãos, detectando e aprimorando a implementação das melhores práticas institucionais na organização.

- Eficácia das ações de tratamento.

Tem a ver com a capacidade de gerar resultados favoráveis como consequência da aplicação dos processos de auditoria (como ações para detectar e corrigir o descumprimento tributário), utilizando tratamento proporcional, focalizado, preciso e oportuno de acordo com sua caracterização de risco, e exercendo os poderes disponíveis à Administração Tributária em conformidade com a lei.

Esses processos de auditoria geram visibilidade, logo as ações devem ser eficazes em seus resultados e percebidas pelos contribuintes e cidadãos.

- Visibilidade da ação institucional.

Refere-se à visibilidade das ações do Serviço. Isto implica que as atividades de fiscalização e de facilitação do Serviço tenham um impacto positivo na percepção dos contribuintes de maneira direta e imediata. Para isso, é necessário fortalecer o trabalho de comunicação do Serviço, de forma que suas mensagens tenham uma posição adequada para um público significativo para ele.

- Controle da elisão, evasão e delitos tributários.

Isto diz respeito ao fortalecimento da luta contra a elisão, a evasão e os delitos tributários, que busca melhorar a percepção de uma ação efetiva e equitativa por parte do SII em relação a este tipo de conduta por parte dos cidadãos. Isto, através de ações de fiscalização oportunas e eficazes em relação à elisão fiscal e buscando a aplicação de sanções eficazes aos contribuintes que tenham incorrido em delitos e atos evasivos, cujos resultados se manifestam, por exemplo, em ações judiciais com resultados favoráveis para o SII. Este controle é realizado diretamente pelo Serviço, ou em conjunto com outras instituições que também buscam a eliminação deste tipo de comportamento.

- Comunicação segmentada e transparente.

Refere-se ao fortalecimento de todas as comunicações realizadas pelo Serviço aos contribuintes e aos cidadãos - de forma geral ou personalizada -, e também ao monitoramento de seu entorno, para detectar ameaças que afetem a legitimidade. Além disso, busca potencializar a transparência ativa como um valor institucional, fortalecer a consciência tributária e contribuir para a legitimidade institucional através de uma comunicação institucional adequada.

- Gestão da experiência do contribuinte.

Isto diz respeito à experiência que o SII proporciona aos contribuintes em termos de serviços presenciais, não presenciais e aqueles serviços que são gerenciados de forma eficaz, inovadora e coordenada com outras instituições, a fim de atender às necessidades dos contribuintes e aumentar sua satisfação.

- Caracterização do risco dos contribuintes.

Está relacionada à capacidade de identificar e analisar os riscos de descumprimento das obrigações tributárias, determinar as causas - tanto internas quanto externas - que favorecem sua existência e os contribuintes ou segmentos de contribuintes nos quais tais riscos se manifestam, ao estabelecer estratégias de tratamento no âmbito da fiscalização e da facilitação, com base em ações estruturais, preventivas e corretivas.

**IV. Perspectiva de aprendizagem e crescimento:** identifica os resultados mais relevantes, os quais permitem o desenvolvimento de processos internos e a busca de melhores práticas, de modo a permitir a implementação da estratégia.

Os objetivos contemplados no âmbito desta abordagem estão relacionados ao capital humano (habilidades, desenvolvimento de recursos humanos), capital de informação (sistemas) e capital organizacional (cultura, liderança, comportamento ético).

- Fortalecimento da ética institucional.

O SII exige que as ações dos funcionários públicos atendam aos mais altos padrões de comportamento, mantendo um nível elevado de motivação e de comprometimento e apoiando a legitimidade institucional. Da mesma forma, sua conduta deve ser exemplar em relação aos contribuintes e coerente com a missão institucional. Para isso, o SII deve fornecer apoio educacional e mecanismos de controle para suas ações.

Ademais, requer que seus funcionários atuem de forma justa, exemplar e diligente, com estrita observância das normas legislativas que regem sua conduta, de acordo com a ética, e seja proativo na busca, na disseminação e na implementação das melhores práticas de trabalho que contribuam para a realização dos objetivos e para o cumprimento da estratégia.

- Liderança em tecnologia da informação.

Relaciona-se à capacidade do SII de gerenciar suas próprias informações ou as de terceiros, estabelecendo mecanismos para garantir sua qualidade, de modo que constitua uma base sólida e confiável para garantir uma ação eficiente nos processos de fiscalização e de assistência.

Dado que a tecnologia da informação desempenha um papel fundamental neste objetivo, o SII deve manter a liderança nesta área, a fim de sustentar a eficácia de suas ações ao longo do tempo e contribuir para a produtividade do país, ao mesmo tempo em que facilita seu relacionamento com os contribuintes.

- Compromisso com o desempenho, mantendo a qualidade da vida profissional.

Isto se refere à excelência no cumprimento dos objetivos institucionais de todos os funcionários, independentemente de seu nível de responsabilidade e sua posição na estrutura hierárquica. Para este fim, promove-se uma relação de trabalho de alto desempenho através da criação de ambientes de trabalho saudáveis, fomentando o desenvolvimento integral dos funcionários.

- Desenvolvimento profissional e de competências.

Tem a ver com a promoção da liderança, do desenvolvimento técnico e da especialização tributária. Isto é gerado através do desenvolvimento de um plano de carreira, de mobilidade interna e de gestão do conhecimento, o que permite a capacitação do pessoal para apoiar o desenvolvimento de processos internos de forma eficaz.

A liderança envolve o desenvolvimento de equipes de alto desempenho, nas quais os gerentes e as chefias assumem um papel de liderança e são responsáveis pelo desempenho de suas equipes.

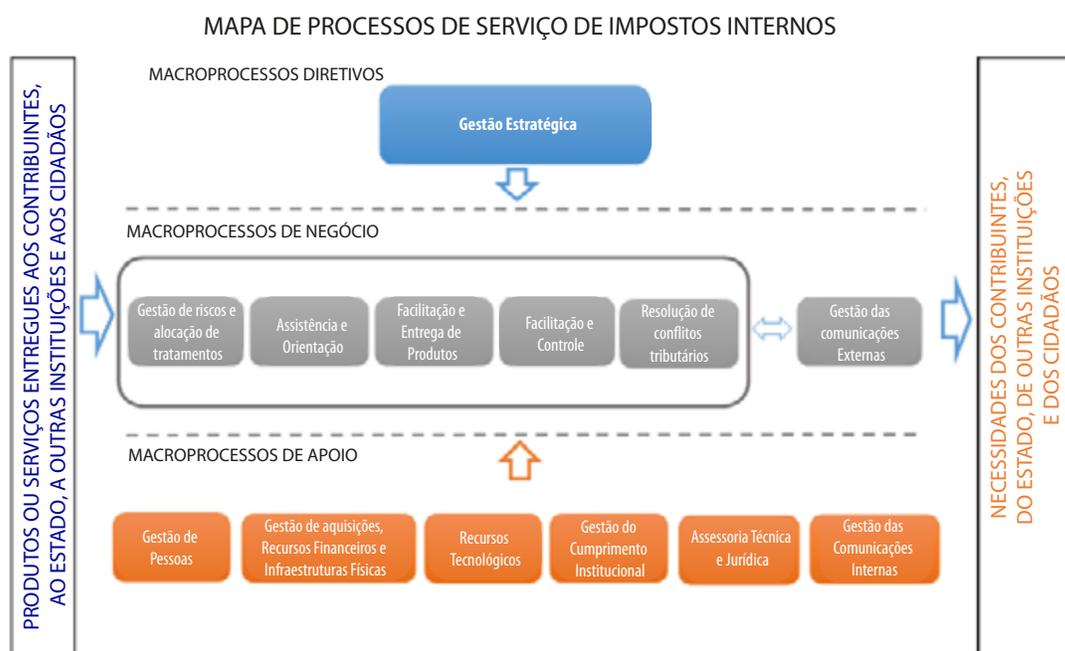
A partir das considerações acima, fica claro que os objetivos das quatro abordagens estão inter-relacionados. Começando da parte superior do Mapa, é possível ver que o objetivo geral somente pode ser alcançado se os contribuintes tiverem um comportamento tributário que obedeça às percepções corretas sobre as ações da Administração Tributária. Da mesma forma, as ações do Serviço podem ser executadas na medida em que os processos internos definidos funcionem de maneira correta. Finalmente, deve-se contar com as pessoas e os recursos necessários para respaldar os processos internos.

## 7.2 Processos estratégicos

O Mapa Estratégico é acompanhado por um Mapa de Processo<sup>32</sup>, que representa, de forma gráfica e ampliada, todos os processos realizados nesta instituição, e que apoia as diferentes abordagens do Mapa Estratégico. O Mapa de Processos mostra a relação entre os macroprocessos e, por meio de sua estrutura, demonstra, de forma ilustrativa, como se resolvem as necessidades dos atores relacionados (clientes externos) e os serviços e produtos entregues a eles, agrupando-os em três tipos de macroprocessos:

- Macroprocessos de direção.
- Macroprocessos de negócios.
- Macroprocessos de apoio.

### Ilustração 51: Mapa de Processos do SII



Contar com um Mapa como este permite a introdução sistemática de uma abordagem de gestão centrada no contribuinte e constitui, ademais, uma ferramenta para tornar o Mapa Estratégico operacional, a fim de manter seu funcionamento cotidiano dependente ou subordinado à estratégia. O Mapa ajuda a gerar sentido na organização, ao identificar quais práticas de trabalho contribuem mais para a realização da estratégia. Isto gera os resultados declarados nos objetivos estratégicos e promove o desenvolvimento de novas capacidades dentro da organização. Isto torna possível reduzir as brechas entre a situação atual e os objetivos estratégicos perseguidos, ao detectar a carência de processos que sustentem os objetivos

32 Plan Estratégico Servicio de Impuestos Internos de Chile 2018 - 2022

estratégicos declarados no Mapa Estratégico. Abaixo está uma breve descrição dos principais componentes do Mapa de Processos:

**Processo:** é um conjunto de atividades logicamente relacionadas que utilizam os recursos da administração para fornecer resultados definidos, a fim de alcançar objetivos comerciais.

**Macroprocesso:** é uma coleção de processos inter-relacionados que geram um resultado bem definido dentro do funcionamento da instituição.

- **Macroprocessos de direção:** incluem processos destinados a estabelecer e controlar as metas da organização. São aqueles que proporcionam diretrizes para os demais processos, ou seja, indicam como eles devem ser realizados para alcançar a visão da instituição, e são liderados pela alta administração.
- **Macroprocessos de negócio:** conjunto de processos que combinam e transformam recursos para obter um produto ou serviço norteado para o cliente externo, com alto valor agregado. São eles que sustentam a razão de ser do negócio.
- **Macroprocessos de apoio:** são processos que não estão diretamente ligados à missão da organização, mas são necessários para que todos os processos cumpram com seus objetivos e, portanto, são processos transversais para toda a organização.

### 7.3 Governança de um modelo de gestão de risco

Un “gobierno” o estructura organizacional a nivel estratégico (en incluso tático) se hace fundamental para garantizar la correcta alineación y ejecución de los procesos asociados a la gestión de riesgos. En el caso chileno operan 3 niveles de comités: estratégico, tático y operacional. Las funciones son las siguientes:

#### Comitê Estratégico

- Definir o marco estratégico institucional relacionado à gestão do cumprimento tributário.
- Estabelecer as temáticas relevantes, com seus respectivos objetivos, indicadores e metas.
- Validar anualmente um Plano de Gestão de Cumprimento Tributário.
- Avaliar o progresso e o resultado das estratégias definidas e, se necessário, efetuar os ajustes cabíveis.
- Monitorar e solicitar atualizações contínuas de programas integrais de tratamento.
- Estabelecer diretrizes que permitam uma adequada divulgação e compreensão das atividades e do alcance do Modelo de Gestão de Cumprimento Tributário na organização.

#### Comitê Tático

- Definir as linhas de ação, estabelecendo, em coordenação com as linhas estratégicas, objetivos e níveis de cumprimento que incentivem e maximizem o cumprimento voluntário.
- Validar o Plano de Gestão de Cumprimento Tributária (PGCT).

- Validar a prestação de apoio técnico e operacional nacional para a implantação de ações estruturais, preventivas ou corretivas.
- Avaliar continuamente as ações definidas e propor modificações de acordo com os resultados.
- Estabelecer ações de coordenação com os níveis operacionais.

### Comitê Operacional

- Avaliar o cumprimento dos contribuintes em geral e de segmentos de interesse em particular, de sua jurisdição, e propor ações que permitam aumentá-lo.
- Monitorar, analisar e avaliar o progresso na implementação de estratégias e ações de tratamento planejadas em sua jurisdição.
- Fornecer ou coordenar a prestação de apoio técnico e operacional regional para a implementação de ações estruturais, preventivas ou corretivas.
- Fornecer feedback regular ao Comitê Tático sobre a implementação operacional do PGCT.
- Divulgar internamente as temáticas relevantes do PGCT no contexto regional e os principais elementos que o compõem.

Em termos gerais, o Comitê Estratégico (liderado pelo Diretor) é conceitualizado como a entidade mandatária, e o Comitê Tático e os Comitês Operacionais Regionais (em diferentes unidades geográficas) como entidades operacionais. Estes últimos são responsáveis pela implementação, execução e *feedback* sobre as diferentes ações de tratamento para gerenciar o cumprimento tributário dos contribuintes.

Para estes fins, existem várias formas de interação através das quais os comitês devem ser coordenados. Dentre elas, encontram-se a comunicação direta entre os secretários executivos dos diferentes comitês, a análise coordenada das atas das reuniões ou ferramentas associadas ao processo de gestão de cumprimento, tais como definições de segmentos de interesse, definições de riscos específicos e matriz de riscos, que permitem priorizar as tarefas confiadas a cada equipe. Além disso, pode haver outras atividades que os próprios comitês considerem adequadas para desenvolver, tais como jornadas de trabalho conjuntas para tratar de temáticas relacionadas.

Sem prejuízo dos mecanismos formais de comunicação e interação aqui mencionados, a comunicação entre os Comitês pode ocorrer sempre que for considerado necessário. Desta forma, os Diretores Regionais podem levantar questões de importância regional a serem apresentadas ao Comitê Tático e, seguindo a mesma hierarquia, as questões relevantes deste Comitê serão delegadas ao Comitê Estratégico, o qual tomará decisões e ordenará sua execução às diferentes Subdiretorias, dependendo de suas áreas de competência. Este último será realizado através dos respectivos secretariados.

## Capítulo 3

*O processo de gestão de  
riscos*



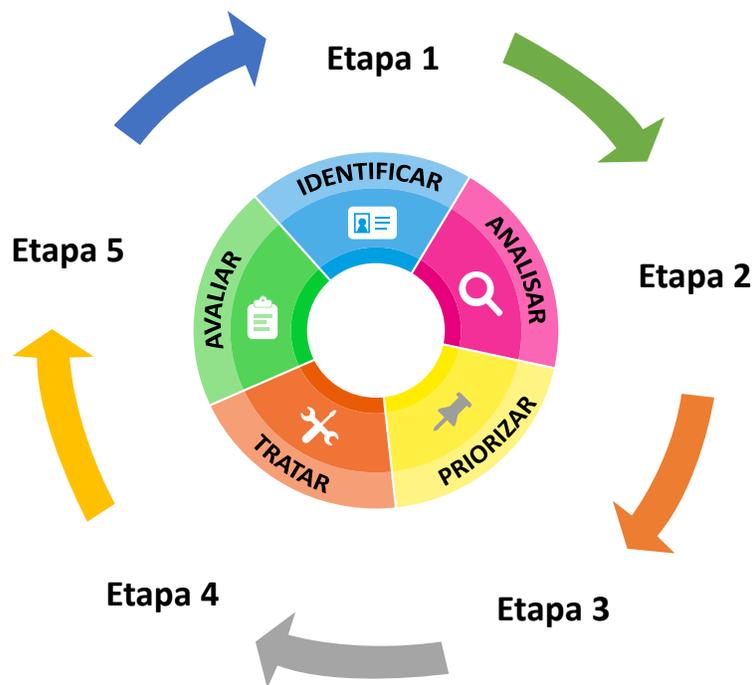


### III O PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS

#### 1 Etapa 1: Identificação dos riscos

É um processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos de descumprimento tributário, cuja materialização poderia afetar, ou mesmo impedir, a realização dos objetivos estratégicos e operacionais da administração. Os riscos de descumprimento tributário surgem quando não se cumprem plenamente as obrigações tributárias.

**Ilustração 52:** Processo de gestão de riscos



#### 1.1 Processo e fontes de identificação de riscos

A obrigação tributária corresponde ao vínculo estabelecido por lei entre o Fisco e um contribuinte (pessoa física ou jurídica). Neste contexto, as obrigações tributárias são classificadas como todas aquelas obrigações contempladas nas leis tributárias e interpretadas e regulamentadas em circulares, resoluções e outros atos administrativos que mandam, proíbem ou permitem determinada resposta por parte dos contribuintes.

As obrigações tributárias podem ser classificadas em quatro áreas principais: cadastro, apresentação de informações, declaração e pagamento.

Um risco de descumprimento específico, ou transacional, está associado a um determinado descumprimento, sendo este uma combinação da probabilidade da ocorrência do descumprimento e as consequências que seriam geradas se este se materializar. Deve-se considerar que o descumprimento de uma obrigação pode ser classificado em pelo menos três tipos: não a cumprir, cumpri-la fora do prazo e cumpri-la de forma errônea, e, portanto, há um risco em cada um desses casos.

Uma fonte de informação relevante para a etapa de identificação de riscos é o catálogo de obrigações tributárias.

### Ilustração 53: Riscos de descumprimento de uma obrigação tributária



O objetivo desta etapa é a identificação dos riscos de descumprimento que sejam relevantes para a Administração Tributária e que requeiram uma análise mais aprofundada, em função do impacto que pode ser gerado como consequência da ocorrência do risco.

Uma Administração Tributária deve estar atenta aos riscos de descumprimento que enfrenta. A identificação de riscos pode ser realizada desde os níveis estratégicos até o operacional. Uma compreensão mais completa do risco surgirá através da adoção de uma abordagem multinível para a identificação e a valoração de riscos.

À medida que se incrementa o nível no qual os riscos estão sendo gerenciados, deve-se aumentar o nível de conhecimento, as fontes de informação e a verificação da relevância dos riscos identificados.

Há várias fontes indiretas de informação correspondentes a “variáveis latentes” que podem dar sinais de possíveis riscos e que, por sua vez, podem ser utilizadas individualmente ou através de uma combinação destas.

#### Apoio à sociedade

Uma fonte que permite a identificação dos riscos em processo de materialização é o trabalho de apoio à sociedade, através de organizações do setor comercial, associações empresariais, associações de contadores ou auditores, entre outros.

Exemplos:

- Denúncias por parte dos contribuintes em relação sua competência: a partir destas informações, é possível analisar os atributos e verificar se outros contribuintes utilizam determinado mecanismo para elidir ou evadir os impostos.

- O estabelecimento de novas regulamentações pode gerar alguma confusão no momento de sua aplicação. As opiniões de associações de contadores ou de auditores poderiam ser identificadas como possíveis riscos.

### Informações de outras Administrações Tributárias

A alta globalização dos mercados é uma fonte crescente de riscos fiscais, logo informações de outras Administrações Tributárias proporcionam uma visão muito valiosa sobre os riscos.

### Informações de terceiros

As declarações dos principais impostos de distintas Administrações Tributárias concentram-se na autodeclaração, razão pela qual é imprescindível comparar as informações fornecidas pelo contribuinte com informações de terceiros. Esta comparação pode dar origem a riscos de descumprimento.

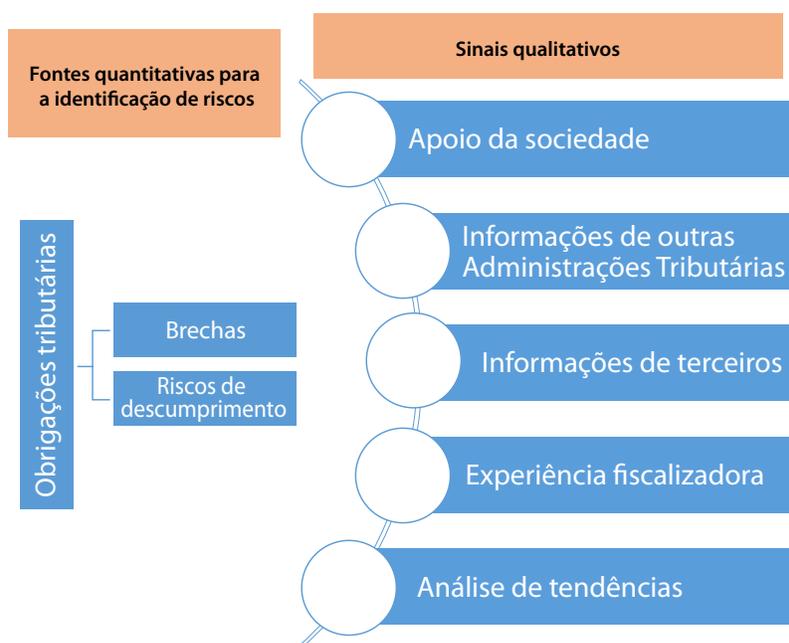
### Experiência em fiscalização

Uma fonte muito importante para a identificação de riscos são os fiscalizadores ou auditores que estão em contato com o contribuinte. Por isso, é necessário ter canais que lhes permitam dar a conhecer os riscos que consideram relevantes em seu trabalho cotidiano.

### Análise de tendências: indicadores de nível macro

As análises macroeconômicas servem para avaliar as tendências de cumprimento e para determinar se as tendências dos dados econômicos podem indicar mudanças nos níveis de cumprimento. Elas ilustram uma relação entre um aspecto do cumprimento e uma estatística externa, o que constitui um ponto de referência similar que pode ser utilizado para monitorar tendências macro.

### Ilustração 54: Fontes de identificação de riscos de descumprimento



## Outras fontes:

- Informações do contribuinte: declarações de impostos e demonstrações financeiras.
- Resultados do programa de auditoria: os resultados das auditorias podem ser uma importante fonte de informação.
- Levantamento de informações dos contribuintes.
- Relatórios de evasão.
- Meios de comunicação.

## 1.2 Resultado da identificação de riscos

O resultado da etapa de identificação de riscos é uma lista dos riscos potenciais, a qual fornece informações sobre áreas específicas de risco, sobre grupos de contribuintes ou setores econômicos de risco, e sobre a forma pela qual é presumido ou foi evidenciada a materialização do risco. Esta lista é agrupada em um Catálogo de Riscos, o qual serve como base para a etapa de análise de riscos, para apoiar a tomada de decisões.

Todos os riscos que a Administração Tributária é capaz de identificar devem necessariamente fazer parte do catálogo. Sua mera identificação não explica o impacto que geram, em termos de exposição. Serão as etapas analíticas posteriores ao processo de identificação que permitirão diferenciar a importância destes e, conseqüentemente, sua incorporação na matriz de riscos, o aprofundamento de sua análise, e sua valoração.

O catálogo de riscos pode ter a seguinte estrutura básica:

- Nome da obrigação tributária associada.
- Breve descrição desta obrigação tributária.
- Etapa à qual a obrigação está associada: cadastrar, informar, declarar ou pagar.
- Marco jurídico ou administrativo, citando a lei ou instrução administrativa relacionada à obrigação tributária.
- Existência de uma medida quantitativa do nível de cumprimento desta obrigação (brecha de cumprimento).
- Descumprimento que é identificado, determinando, adicionalmente, se constitui fazer, fazer tardiamente, ou fazer incorretamente.
- Descrição do risco que se identifica, ou seja, a descrição da forma, figura ou esquema que é desenvolvido ou aplicado para descumprir a obrigação sendo detalhada.

Adicionalmente, poderia ser interessante acrescentar outras informações detalhadas sobre o risco de descumprimento identificado no catálogo, por exemplo:

- Se o risco afeta as receitas, os custos, as despesas, as deduções, os benefícios tributários agregadas, os créditos ou os abatimentos.
- Se o risco está associado a um determinado segmento de contribuintes ou se, pelo contrário, poderia estar relacionado a todos os contribuintes.

- Se está vinculado a um regime tributário em particular.
- Se existem controles ativos para este risco, sem aprofundar em seus detalhes ou sua eficácia, mas apenas em sua existência.
- A forma como se detecta o risco de descumprimento, nos termos estabelecidos nos pontos anteriores.
- Se foi efetivamente detectada sua materialização ou se se trata apenas de uma identificação teórica.

O catálogo de riscos está correlacionado ao mapa de obrigações. Como mencionado no capítulo anterior, o mapa de obrigações fornece o contexto geral das obrigações a serem gerenciadas pela Administração Tributária. O catálogo de riscos é construído com base neste mapa de obrigações, detalhando, para cada uma das obrigações, os riscos que podem materializar-se, assim como outras informações ou características relevantes que facilitem a tomada de decisões em uma análise subsequente do risco identificado.

Dentro desta metodologia de categorização de riscos, é necessária a criação de diferentes modelos de risco em função das obrigações tributárias analisadas, dos métodos de controle a serem implementados, das características, e do número de contribuintes a serem tratados, sempre sob um padrão de estruturação interligado, que permita realizar variações e interações entre estes diferentes modelos.

### **Uruguai: possíveis emissores de notas fiscais falsas no cadastro de novos contribuintes.**

Na modalidade de fraude detectada, foram criadas empresas “de fachada” para cadastrá-las na Administração Tributária e obter autorização para emitir notas fiscais com IVA. Estas empresas foram, então, utilizadas de três maneiras. Na primeira, entregava-se a documentação e um poder a uma pessoa que queria exercer atividade econômica, mas que não queria constar nos cadastros da DGI vinculados a esta atividade. Assim, uma empresa legal e um “laranja” (titular formal da empresa) foram interpostos entre os fatos geradores de obrigações tributárias e o responsável real por estas. A segunda modalidade era distribuir parte dos blocos de notas fiscais autorizadas a diferentes pessoas físicas que precisavam faturar atividades que realizavam no chamado mercado paralelo (fora da economia formal), a fim de poder vender aos contribuintes que exigiam notas fiscais de IVA. A terceira, o tipo mais comum de fraude de notas fiscais, era simplesmente a venda da nota fiscal a fim de reduzir a renda e o IVA a pagar pela empresa adquirente. Neste último caso, não havia nenhum fato econômico que sustentasse o documento.

Em todos os casos, a nota fiscal é considerada fraudulenta, pois em nenhum deles ela reflete corretamente a realidade do fato econômico subjacente.

Como as empresas existiam formalmente e estavam autorizadas a exigir provas com o IVA, o processo de identificação do esquema de fraude levava vários anos. Este iniciava com seleções específicas para auditoria de contribuintes com risco de descumprimento em nível da declaração do IVA, complementadas pelas informações geradas pelos auditores e as investigações vinculadas a estas auditorias.

O problema que surgia ao identificar o risco de cadastrar empresas de fachada ou empresas sem substância econômica é que os processos normais de análise vinculados a esses riscos são realizados a posteriori, após a apresentação das declarações, as quais, no caso do DGI, eram em sua maioria de caráter anual. Portanto, pode levar de um a dois anos até que os contribuintes envolvidos no esquema sejam identificados. Em casos de fraude, isto pode significar a impossibilidade de recuperar os tributos defraudados.

Neste contexto, foi levantada a questão de como identificar o risco de que um contribuinte estivesse sendo criado para um esquema fraudulento de IVA no momento de seu cadastro, o que permitiria a aplicação de tratamentos de caráter preventivo e minimizaria o prejuízo econômico.

A prática consiste em executar um processo de classificação de risco do contribuinte para cada novo cadastro. A estruturação do processo buscou minimizar o atraso que estava sendo adicionado ao processo de criação de uma empresa, ao decidir sobre um processo que ocorre a cada hora na forma de batch e calcula o risco de todos os contribuintes cadastrados na hora anterior.

O principal obstáculo para a classificação de um novo contribuinte é a falta de informações sobre este. Por este motivo, foram definidos dois grupos de atributos para a estimativa do risco. O primeiro grupo é vinculado às variáveis que estavam no poder da Administração associadas ao histórico das informações mais relevantes no cadastro, tais como aquelas relacionadas aos titulares e aos profissionais intervenientes. O segundo grupo baseia-se em variáveis construídas a partir da análise dos casos detectados e verificados previamente.

Desta forma, para o primeiro grupo de atributos, temos variáveis de diferentes categorias associadas a eles. Utiliza-se o contágio entre as empresas e seus titulares ou vice-versa para os casos vinculados a manobras fraudulentas e a participação comprovada de profissionais para outros esquemas fraudulentos. Também são estudadas características específicas dos titulares, tais como sua situação fiscal pessoal, sua idade ou se recebem benefícios da previdência social que são incompatíveis com a atividade empresarial ou que os identificam como pertencentes a segmentos de vulnerabilidade social.

Para o segundo grupo, as variáveis são principalmente contínuas, calculadas utilizando a frequência destas nos casos já testados. Neste grupo, encontramos o tipo de atividade, o domicílio, a natureza jurídica e o estado de constituição da empresa como os mais importantes, entre outros. Estas são incorporadas a algumas de caráter categórico, definidas com base na experiência dos auditores que investigam casos de fraude, tais como a declaração de domicílio por escritura notarial, quando esta puder ser feita sem custo, com uma nota fiscal de serviços.

Estes atributos são ponderados de acordo com a valoração de mérito dos especialistas para obter a probabilidade associada ao risco analisado, classificando os novos cadastros como de alto, médio, baixo ou nenhum risco significativo.

A consequência do risco foi calculada como a expectativa matemática de evasão por empresa fraudulenta criada, com base nos dados de todos os casos comprovados de evasão.

Ao combinar a probabilidade de ocorrência associada ao risco e sua consequência esperada, é possível classificar estes contribuintes na classificação geral de risco, o que permite definir o tratamento a ser implementado em cada caso.

## 2 Etapa 2: Análise e valoração dos riscos

Nesta etapa, são analisados os riscos de descumprimento que foram identificados na etapa anterior. Durante esta etapa, os riscos são descritos completamente, considerando:

- As informações que o sustentam: a obrigação tributária violada, o nível de descumprimento, a normativa associada, entre outras.
- A análise das causas externas que favorecem o descumprimento, especialmente aquelas associadas à atitude do contribuinte, influenciadas pelos fatores condicionantes da atividade que este exerce, da indústria em que atua, e das variáveis econômicas, psicológicas e sociológicas.
- A análise das causas internas associadas às políticas e às definições da Administração Tributária.
- A descrição das consequências diretas do descumprimento e sua avaliação, baseada na probabilidade de sua ocorrência.

Além disso, durante esta etapa, são estruturadas e implementadas ações de tratamento que visam resolver tais questões de forma proporcional à severidade dos descumprimentos detectados.

A fim de estruturar a análise de riscos de descumprimento, é aconselhável utilizar uma ferramenta denominada “ficha de risco”. A ficha de risco permite documentar o processo de análise de riscos de descumprimento, atendendo a pelo menos dois propósitos principais:

- Gerenciar o conhecimento institucional: se o risco que está sendo analisado for documentado, ele pode ser utilizado por diferentes funcionários.
- Promover um nível mais elevado de trabalho colaborativo: ao documentar o risco, é possível que outros funcionários aprendam sobre ele, forneçam feedback e fortaleçam a análise, como parte de um processo de cocriação.

La estructura de la Ficha de Riesgo está compuesta por una serie de secciones o módulos, que en definitiva acompañan a la metodología:

- Obrigação tributária: esta seção descreve a obrigação tributária para a qual o risco que está sendo analisado é identificado.
- Segmento-alvo: esta seção identifica e define as características gerais do grupo de contribuintes sobre o qual se realiza a análise de riscos.
- Identificação do risco de descumprimento: esta seção descreve o risco específico que está sendo analisado.

- **Causas:** esta seção enumera as causas internas e externas que determinariam - ou poderiam determinar - a existência do risco.
- **Consequências:** esta seção descreve os impactos associados à materialização do risco e a metodologia para sua estimativa ou os atributos que serão levados em conta.
- **Características:** esta seção descreve o perfil dos contribuintes cujos comportamentos representam riscos relacionados àqueles que estão em análise. Esta seção identifica e detalha os atributos que foram utilizados para determinar o universo dos contribuintes de risco.
- **Padrão de comportamento:** esta seção descreve as características notáveis dos comportamentos que serão considerados na determinação da propensão ou probabilidade dos contribuintes a exibirem o risco em análise. Também identifica e descreve os atributos necessários.
- **Atributos:** esta seção enumera o conjunto de atributos necessários para determinar as consequências, as características e os padrões de risco de descumprimento.
- **Tratamentos:** esta seção lista e descreve os tratamentos estruturais, preventivos ou corretivos que podem estar associados ao risco de descumprimento. Ademais, considera-se uma referência às causas dos riscos, para que o analista conte com informações suficientes para definir os tratamentos, pois deve haver uma correlação entre as causas e os tratamentos.

Um exemplo de um formato de ficha de risco é apresentado no Anexo III.

A etapa de análise será abordada em três seções: declaração do risco de descumprimento, análise e valoração do risco e, finalmente, os tratamentos com sua respectiva política de alocação.

## 2.1 Declaração do risco

A declaração do risco envolve principalmente o detalhamento da obrigação tributária que foi violada e que dá origem ao risco de descumprimento.

A seguir, encontram-se alguns exemplos de riscos contemplados no catálogo do SII do Chile que foram analisados:

- **Análise do risco de não apresentar o formulário do IVA:** a obrigação consiste em declarar o formulário do IVA. Sua categoria de descumprimento seria “*Não Cumprir*”. A descrição do risco é catalogada como “*Contribuintes sujeitos ao IVA que não declaram o Formulário do IVA em qualquer um dos prazos, correspondentes*”.
- **Análise do risco de não apresentar as declarações dentro do prazo:** a obrigação a ser considerada consiste em apresentar a declaração de forma oportuna ou dentro dos prazos estabelecidos. Sua categoria de descumprimento seria “*Cumprimento fora do prazo*”. A descrição do risco corresponde a “*Contribuintes que tenham retido renda conforme o Artigo 42, N° 1 da Lei de Renda do Chile e que declarem a declaração fora do prazo*” (imposto sobre as pessoas retido pelos empregadores).

- Análise de riscos sobre declaração de crédito fiscal do IVA: a obrigação consiste em determinar corretamente o crédito fiscal do IVA. Sua categoria de descumprimento seria “*Cumprir de Maneira Errônea*”. A descrição do risco seria: “*Contribuintes que utilizam os créditos fiscais incrementados ou retidos em notas fiscais que não cumprem com os requisitos legais ou regulamentares*”.

Nesta etapa de declaração também deve ser estipulada a normativa associada à obrigação tributária. A título de exemplo, para o risco de não declaração do formulário do IVA, a normativa chilena estabelece:

Artigos 64 DL n° 825 de 1974 da lei sobre Imposto sobre Vendas e Serviços: os contribuintes sujeitos à presente lei deverão pagar, na respectiva Tesouraria Comunal ou nos escritórios bancários autorizados pelo Serviço da Tesouraria, até o dia 12 de cada mês, os impostos acumulados no mês anterior. No mesmo ato, deverão apresentar uma declaração do valor total das operações realizadas no mês anterior, inclusive as isentas de imposto.

Artigo 36 DL n° 830 do Código Tributário 1974: o Diretor poderá prorrogar o prazo para a apresentação daquelas declarações que são realizadas por sistemas tecnológicos e que não envolvem o pagamento de um imposto, respeitando o prazo dos contribuintes, com direito a restituição de impostos.

Artigo 1º do Decreto n° 1.001, de 2006: estendem-se até o dia 20 de cada mês os prazos para a declaração e o pagamento dos impostos referidos no Artigo 64, Inciso primeiro, da lei sobre Imposto sobre as Vendas e Serviços (...), no que diz respeito aos contribuintes que apresentarem as declarações de impostos correspondentes através da internet.

Resolução Isenta n° 21 de 2002: prolonga o prazo para apresentação das declarações realizadas no Formulário n° 29 (“Declaração e Pagamento Mensal Simultâneo”), para aquelas declarações que não envolvam pagamento de impostos e que sejam apresentadas através da Internet, até o dia 28 do respectivo mês, independentemente de ser sábado ou feriado.

## 2.2 Análise do risco

Esta seção explica os principais aspectos da análise de riscos, tais como as causas que facilitam o risco de descumprimento (ou risco específico), as consequências, as características e os padrões de comportamento dos contribuintes mais suscetíveis ao risco. Com base nessas informações, são determinados os atributos que permitem a valoração do risco de descumprimento.

A compreensão dos fatores que desencadeiam em comportamentos específicos é essencial para orientar a seleção de estratégias de tratamento adequadas. Um tempo maior para analisar o comportamento de cumprimento permite que a autoridade fiscal aborde as causas do descumprimento em vez de tratar seus sintomas. Desta forma, consegue-se o cumprimento em longo prazo.

A seguir, são diferenciados os principais elementos da análise de riscos.

### 2.2.1 Causas externas

As causas externas têm como objetivo reconhecer quais são os fatores, situações ou momentos favorecem a materialização do risco e que estão vinculados aos contribuintes.

Exemplos de causas externas:

- Falta de conhecimento da normativa e das instruções em vigor para sua utilização adequada por parte dos contribuintes e dos assessores ou intermediários tributários.
- Os contribuintes não estão totalmente esclarecidos sobre os requisitos e as condições para a aplicação de isenções.
- Complexidade da normativa e da metodologia de cálculo. A complexidade varia segundo o tipo de renda a ser determinada e sua procedência, por exemplo, se ela provém ou não de um país com o qual existe um acordo para evitar a dupla tributação em vigor. Esta situação induz a erros, já que os contribuintes muitas vezes ficam confusos no cálculo da renda e, conseqüentemente, na aplicação das normas.
- Utilização de planejamento tributário agressivo, que contempla o uso abusivo de convenções para evitar a dupla tributação internacional (treaty shopping). Esta situação surge quando um residente de um terceiro Estado interpõe uma entidade em um dos Estados contratantes, com o objetivo de que esta entidade se beneficie de taxas reduzidas ou de isenções na fonte que têm origem nas convenções tributárias. O “rule shopping”, por outro lado, tem como objetivo o abuso das disposições do próprio tratado, e não obter sua aplicação. Trata-se de um problema de classificação de rendas.
- Baixa percepção de controle por parte do contribuinte em relação à cobertura da fiscalização efetuada pela autoridade fiscal.
- Os contribuintes delegam, por dificuldade em compreender o formulário, por desconhecimento do sistema tributário ou por falta de tempo, suas chaves pessoais e e-mails ao contador, a intermediários ou a terceiros, sem considerar o resultado disso em sua declaração.
- Baixo nível de consciência de responsabilidade social por parte da empresa em relação à contribuição que ela deve efetuar para o fisco e à importância e ao destino dos impostos.
- Os contribuintes consideram o IVA pago por seus clientes como parte dos fluxos de caixa de seus negócios e o utilizam para cobrir outras despesas ou obrigações.
- Negação da utilidade do sistema tributário por desconfiança da eficiência dos gastos públicos, ignorando os benefícios que este apresenta.

## 2.2.2 Causas internas

São as atividades, processos, políticas, práticas, definições ou outros fatores adotados dentro da Administração Tributária que favorecem a ocorrência de um risco. Por exemplo:

- Falta de clareza nas comunicações entre a Administração Tributária e o contribuinte, Ex. ambíguas ou abertas a interpretações errôneas, qualquer que seja o meio ou a finalidade das comunicações, dentre eles cartas, e-mails, mensagens em plataformas eletrônicas, folhetos, manuais, rulings ou jurisprudência administrativa e qualquer ato administrativo que gere obrigações ou instrua procedimentos.

- Notificações de atos administrativos oriundos de processos de revisão realizados no limite do prazo de prescrição. Deve ser considerado o princípio da oportunidade ao gerar atos administrativos.
- Atraso no tratamento de informações recebidas de terceiros.
- Ausência de programas destinados a rever assuntos relevantes.
- Falta de clareza nas normas jurídicas e nas instruções administrativas.
- Falta de completude e atualidade das informações de fontes externas.
- Má eficácia da comunicação aos contribuintes, por exemplo, cartas para incentivar o cumprimento por parte dos declarantes do IVA enviadas aos não declarantes do respectivo formulário.
- Pouca divulgação do funcionamento das ferramentas tecnológicas fornecidas pela Administração Tributária.
- As normas vigentes não estabelecem barreiras à entrada de contribuintes que tenham tido um mau comportamento tributário quando estes reiniciarem as atividades ou constituírem novas empresas.

### O efeito da legislação sobre as causas do descumprimento <sup>33</sup>

Uma das causas que favorecem oportunidades de risco é a complexidade e a ambiguidade das normas. Se a população percebe que as normas são injustas ou inadequadas de acordo com os costumes da comunidade, a tendência ao descumprimento inevitavelmente aumenta.

Se os contribuintes não entenderem quais são suas obrigações, qualquer intervenção para fazer com que eles cumpram com a norma será percebida como injusta. Portanto, um primeiro passo para considerar ao lidar com o descumprimento é rever se foram tomadas medidas para tornar as obrigações claras, fáceis de entender e simples. Se a lei não for de fácil compreensão, poderão ser geradas instruções ou ferramentas para facilitar seu cumprimento. Por exemplo, a adoção de declarações de IVA ou Imposto de Renda pré-preenchidas, nas quais o contribuinte deve apenas ratificar seu conteúdo - confiando na declaração de impostos fornecida pela Administração Tributária com as informações disponíveis - ou retificá-la, se houver outras operações ou rendas.

Cabe esclarecer que, em certos casos, os contribuintes mais sofisticados avaliam as normas em detalhe, a fim de identificar brechas que possam ser utilizadas para aplicar critérios que resultem em uma economia tributária, oriundos de interpretações que possam ir contra o espírito da norma ou que se justifiquem em estruturas de negócio ou em operações que careçam de substância, de consistência ou de transparência. Isto dá origem a esquemas elisivos que tentam mitigar as regras gerais antielisão (GAAR, da sigla em inglês) ou as regras específicas antielisão (SAAR, também da sigla em inglês).

<sup>33</sup> OCDE, GUIDANCE NOTE; Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, October 2004, p. 43.

## 2.2.3 Características dos contribuintes

Correspondem aos atributos distintivos mais importantes associadas aos contribuintes que apresentam determinado risco, identificando um grupo de contribuintes que, dadas estas características em comum, apresentam o risco com mais frequência. Tais características podem ocorrer por pertencerem a um determinado setor econômico, por sua localização geográfica, por seu regime tributário, por seu tipo de empresa, pelo tipo de isenção ao qual têm direito ou utilizam, por seu número de funcionários, por seu número de filiais ou por outros atributos que os distinguem e permitem agrupá-los com outros contribuintes similares.

Por exemplo, para contribuintes pertencentes à categoria “silvicultura, extração de madeira e atividades de serviços conexos”, dado o risco de incluir em uma declaração despesas não relacionadas às receitas, a descrição das características dos contribuintes que apresentam o risco poderia ser: “são contribuintes que cadastram atividade econômica de exploração florestal, de serviços florestais, ou serviços de corte de madeira, que são empresas de responsabilidade limitada ou sociedades anônimas fechadas com presença - direta ou por meio de filiais - em regiões onde tal atividade pode ser desenvolvida”.

## 2.2.4 Padrão de comportamento

Refere-se às atividades ou à conduta dos contribuintes ao incorrer, preparar, cometer e/ou ocultar o descumprimento.

Exemplos de padrões de comportamento:

- Risco de incorporar notas fiscais falsas para aumentar indevidamente o crédito fiscal do IVA: este padrão de comportamento pode ser dado por contribuintes que apresentam uma relação débito-crédito muito menor que a média de seu segmento e que cadastram em seu livro de compras notas fiscais por montantes muito superiores ao valor médio das notas fiscais que sustentam seus créditos. Este cadastro é realizado no final do livro de compras e nos últimos dias do mês. Tendem a ser empresas de baixo capital, de vida curta e de nível de faturação anômala.
- Risco de subdeclaração de débito fiscal: o padrão de comportamento pode ocorrer por contribuintes que:
  - Têm débito fiscal anual de IVA abaixo do limite inferior da média dos contribuintes similares.
  - Apresentam montantes das notas de crédito significativos em relação aos débitos totais declarados.
  - Declaram não haver movimentação após terem declarado um mês com um determinado código de IVA elevado no formulário do IVA.
  - Carimbam ou solicitam folhas de documentos associados a vendas e declarar o formulário de IVA sem movimentação ou com baixo número de documentos emitidos.

- Para o risco de não declaração do formulário do IVA:
  - Contribuintes que previamente não apresentaram declaração no formulário do IVA em um ou mais períodos dentro de um ano fiscal.
  - Contribuintes que carimbam documentos sujeitos ao IVA e posteriormente não declaram.
  - Contribuintes sem dívidas que se declaram sem movimentação e posteriormente deixam de declarar abruptamente.
  - Contribuintes que têm dívida, mas não declaram no formulário anual de imposto de renda.
  - Contribuintes que compartilham um representante legal ou sócio e têm mau comportamento tributário.
  - Contribuintes que solicitam um ajuste ao pagamento de impostos em períodos anteriores e não cadastram o pagamento.

### 2.2.5 Consequências do descumprimento

Esta seção refere-se aos efeitos que podem ser causados pela materialização do descumprimento ou do risco. Estas consequências podem afetar três áreas: a arrecadação, o ambiente do contribuinte e a imagem da Administração Tributária.

Em termos gerais, as consequências são o efeito sobre o erário nacional da realização ou da materialização de um risco de descumprimento.

Exemplos de consequências de riscos de descumprimento:

- Risco de subdeclaração de débitos fiscais: para quantificar ou estimar este risco, podem ser utilizados dados declarados em períodos anteriores e obtidos de documentos tributários eletrônicos, para então contrastá-los com informações de terceiros necessárias para determinar as diferenças de impostos. Neste caso, ao não contar com informações de terceiros, pode-se supor que os contribuintes com um maior volume monetário de transações poderiam afetar a arrecadação de forma mais severo.
- Risco de subdeclaração de honorários (remuneração de pessoas físicas que exercem atividades na condição de autônomo): a variável consequência pode ser determinada da seguinte forma: grupos por profissão, idade e gênero. Com base na idade, foram geradas quatro categorias: menor ou igual a 30 anos, entre 30 e 40, entre 40 e 50, e mais de 50 anos. Em relação ao gênero: foram identificadas duas categorias, e para profissão: 18. Para cada uma das combinações possíveis, é gerada uma renda média a partir da soma da renda recebida e declarada pelos contribuintes profissionais independentes com o número de contribuintes que compõe a categoria.

Esta média é comparada com as informações individuais de cada contribuinte, a fim de calcular a discrepância entre o valor declarado pelo contribuinte e a média do grupo-alvo. Esta discrepância é alocada como consequência do risco, cujos valores variam de negativo a positivo, segundo seu nível de severidade.

- Risco de subdeclaração de renda do imposto sobre as pessoas físicas, no Chile denominado Imposto Global Complementar de Renda: este tributo aplica-se exclusivamente às pessoas físicas, na medida em que elas tenham recebido renda de distintas fontes (juros, dividendos, lucros com a venda de ações ou fundos mútuos, salários, entre outros). Para o cálculo das consequências, podem ser utilizadas informações de documentos tributários eletrônicos, informações fornecidas por terceiros, compras de imóveis, remessas de moeda estrangeira, investimentos, compras de veículos novos e usados, entre outros, diante do reconhecimento de receitas realizadas na declaração de imposto de renda.
- Para o risco de subdeclaração de renda de primeira categoria no Formulário de Imposto de Renda, a consequência é uma menor base tributável, a qual afeta o cálculo do imposto. Esta diferença é estimada com os documentos tributários eletrônicos do contribuinte, informações de terceiros, e informações do Formulário 29, diante do que é declarado no formulário de renda. Desta maneira, é possível gerar uma estimativa geral, básica, semiformal da subdeclaração.

### 2.2.6 Valoração do risco de descumprimento

A valoração depende, em grande parte, do conhecimento e do julgamento dos funcionários encarregados desta tarefa, os quais devem compreender os potenciais eventos e o contexto.

Para a valoração do risco de descumprimento, é necessário acesso a informações e dados suficientes para determinar os atributos, dos quais dependerão a qualidade e a inteligência fiscal aplicadas à análise. Alguns exemplos de informações disponíveis são: declarações dos contribuintes, informações declaradas por terceiros, notas fiscais eletrônicas, balanços, dados públicos, experiência dos funcionários, feedback de auditoria, alertas de jornais, informações dos tribunais de justiça, entre outros. No capítulo anterior, são fornecidos mais detalhes sobre a existência, a disponibilidade e a qualidade das informações.

Em certas ocasiões, é necessário obter mais informações para a análise do descumprimento. Para este fim, são realizadas ações denominadas revisões de risco, Ex. pilotos sobre amostragem aleatória, as quais têm por objetivo analisar e aprofundar o conhecimento de riscos específicos, novos ou previamente caracterizados, ao investigar as causas que promovem sua materialização, assim como o perfil e o comportamento dos contribuintes relacionados, o negócio desenvolvido, os processos, o ambiente, entre outros fatores. Normalmente, estas revisões utilizam canais similares aos tratamentos preventivos ou corretivos, e seu objetivo está focado em dois aspectos: investigar os riscos que não foram abordados e fortalecer o processo dos riscos que já foram detectados e estudados.

As informações coletadas e armazenadas na ficha de risco devem ser utilizadas para determinar a probabilidade de descumprimento por parte dos contribuintes de sua obrigação tributária e as consequências de tal descumprimento.

Para abordar adequadamente a valoração de riscos específicos, é necessário definir atributos que possibilitem estabelecer a probabilidade de que um descumprimento tributário se materialize e as consequências que isso teria, sendo ambas variáveis determinantes no valor do risco.

Entende-se por atributo qualquer comportamento, qualidade ou característica distintiva do contribuinte, cujas propriedades possam flutuar e sejam capazes de assumir valores diferentes. Os atributos devem ser mensuráveis. Com o objetivo de estruturar os atributos, foi projetado

uma ferramenta que concentra as informações necessárias para sua construção, denominada “ficha de atributos”.<sup>34</sup>

Para cada risco de descumprimento, deve-se considerar uma “variável de entrada”. Isto envolve determinar quais contribuintes serão objeto do cálculo do atributo. Em geral, corresponde aos contribuintes obrigados a cumprir com a obrigação cujo risco de descumprimento deve ser dimensionado.

Uma vez determinados os atributos e sua respectiva ponderação, devem ser estabelecidos os diferentes níveis de probabilidade e consequência para cada contribuinte em análise. É importante salientar que o risco de descumprimento será calculado ou valorado ao associar componentes de probabilidade e consequência para cada um dos contribuintes obrigados suscetíveis ao risco de descumprimento a ser valorizado.

### 2.2.6.1 Probabilidade

O objetivo desta atividade é determinar ou estimar a probabilidade de que o risco de descumprimento analisado se concretize para cada contribuinte. A qualidade da estimativa dependerá do método/técnica de estimativa utilizado. A Seção II delinea vários métodos por meio de exemplos práticos que poderiam ser utilizados.

A probabilidade de ocorrência de um determinado risco é calculada por meio de técnicas de aceitação geral, as quais podem ser divididas em cinco níveis. Este é sem dúvida um critério que pode variar para cada Administração Tributária e, em última instância, faz parte de sua política de gestão de riscos. Entretanto, os seguintes níveis são listados a título de exemplo:

- Raro: a probabilidade de um risco se materializar é altamente improvável. Probabilidade inferior a 5%, por exemplo.
- Improvável: a probabilidade de um risco se materializar é baixa. Entre 5% e 20%, por exemplo.
- Moderado: a probabilidade de um risco se materializar é semelhante à probabilidade de o risco não se materializar. Por exemplo, pode ser estimado entre 20% e 80% de probabilidade.
- Provável: estima-se que, na grande maioria dos casos, o risco subjacente se concretizará. Por exemplo, pode ser estimado em 80% a 95% de probabilidade.
- Muito provável: há quase certeza de que o risco se concretizará. Por exemplo, pode ser estimada uma probabilidade mínima de 95%.

Para avaliar riscos específicos do contribuinte, podem ser utilizadas várias metodologias, desde o uso de frequências em atributos de risco até técnicas mais complexas baseadas em mineração de dados e estatísticas, tais como aquelas descritas na seção II. Os atributos de probabilidade surgem a partir da análise das causas, características e padrões de comportamento que constituem o risco de descumprimento.

34 Ver “Anexo II: Ficha de Atributos

## Ilustração 55: Técnicas de valoração de risco



A estimativa da probabilidade de um risco específico utiliza técnicas similares às aquelas desenvolvidas para medir o risco do contribuinte. A diferença não reside na metodologia, mas em um fenômeno específico que pode ter atributos muito particulares.

### 2.2.6.2 Consequências

Para medir as consequências de um risco de descumprimento, é importante definir qual variável melhor estima o dano que tal violação produz no sistema tributário. Por exemplo, se estamos avaliando a subdeclaração de débitos fiscais, uma opção para medir suas consequências seria utilizar a diferença entre o que é declarado e um valor médio de declaração de contribuintes semelhantes.

A consequência de qualquer risco de descumprimento pode ser classificada em cinco níveis, os quais são definidos como:

- **Baixo:** o efeito do descumprimento não representa uma ameaça relevante aos objetivos da Administração Tributária.
- **Médio:** a materialização do risco subjacente provoca uma deterioração na realização dos objetivos da Administração Tributária, dificultando que estes se concretizem.
- **Alto:** a possibilidade de que o risco subjacente se concretize faz com que a realização dos objetivos organizacionais seja fortemente dificultada.
- **Muito alto:** sua materialização prejudica significativamente ou influencia seriamente no alcance dos objetivos da Administração Tributária, impedindo, em última análise, que estes se concretizem.
- **Extremo:** tem uma ampla repercussão sobre os objetivos da Administração Tributária, sustentando-se em longo prazo.

Um dos desafios mais importantes na gestão de riscos diz respeito à valoração das consequências. Quando falamos de diferenças no cálculo de impostos, seja certas ou estimadas, haverá, na grande maioria das vezes, um algoritmo e um erro matemático para determinar um resultado. Entretanto, quando falamos de reputação ou imagem, a estimativa das consequências torna-se muito mais complexa. Apesar disso, é sempre importante determinar as consequências que podem ser monetizadas, mesmo que se trate de valores cujo propósito seja puramente gerencial.

Também é importante que as consequências sejam padronizadas, de modo que todos os riscos de descumprimento sejam classificados em faixas semelhantes, para que sejam comparáveis. Isto é de vital importância quando se torna necessário priorizar os riscos. Portanto, é importante comparar e dimensionar unidades de medida similares. Neste caso, uma metodologia que tem se mostrado relativamente eficaz consiste em determinar as consequências de todos os riscos de descumprimento disponíveis durante um período de tempo, verificar sua consistência com a arrecadação ou com outros indicadores, e, a partir desse universo, definir quintis ou analisar outras distribuições.

Uma situação semelhante ocorre ao determinar a probabilidade, onde, por exemplo, são usadas faixas explícitas de probabilidade para facilitar a tomada de decisões administrativas sobre problemas comparáveis.

Com base na classificação das consequências e na determinação de sua probabilidade de ocorrência, os níveis de valoração dos riscos específicos são configurados em termos da ilustração a seguir, que é denominada Matriz 5x5, e que mostra graficamente o resultado da valoração dos riscos de descumprimento:

**Ilustração 56:** Matriz 5x5. Níveis de valoração de risco de descumprimento

		PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA				
		RARA	IMPROVÁVEL	MODERADA	PROVÁVEL	MUITO PROVÁVEL
CONSEQUÊNCIAS	EXTREMAS	ALTA	ALTA	SEVERO	SEVERO	SEVERO
	MUITO ALTAS	ALTA	ALTA	ALTA	SEVERO	SEVERO
	ALTAS	SIGNIFICATIVA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
	MÉDIAS	MODERADA	MODERADA	SIGNIFICATIVA	SIGNIFICATIVA	SIGNIFICATIVA
	BAIXAS	BAIXA	BAIXA	MODERADA	MODERADA	SIGNIFICATIVA

Esta configuração dos diferentes níveis de risco de descumprimento estabelecidos na Matriz 5x5 deve ser determinada para cada contribuinte em estudo, a fim de estabelecer posteriormente as ações de tratamento correspondentes. Neste sentido, para cada contribuinte para o qual tenha sido determinado um risco específico, o processo de valoração alocará uma probabilidade e uma consequência, o que implicará que cada contribuinte será localizado em um dos quadrantes da matriz 5x5.

### 2.2.6.3 Exemplos de valoração de riscos de descumprimento

A seguir, apresenta-se um exemplo de valoração de riscos de descumprimento que utiliza o método de frequência para calcular a probabilidade. Certamente, pode-se aplicar técnicas mais sofisticadas, com base nas mesmas informações. Entretanto, o objetivo é demonstrar que podem ser empregadas soluções simples a problemas complexos. Adicionalmente, o nível de complexidade da valoração está direta e proporcionalmente relacionado às ferramentas e às competências de análise de dados das equipes profissionais do SII do Chile.

O risco a ser valorado é o “*Risco de subdeclaração do imposto sobre a herança do segmento de alto patrimônio*”.

No Chile, o imposto sobre a herança é estabelecido pela Lei Nº 16.271 sobre Imposto sobre as Heranças, Alocações e Doações, e deve ser analisado em conjunto com as disposições do Livro Terceiro do Código Civil: “Das sucessões por causa de morte, e das doações entre vivos” (Art. 951 e seguintes). Ao contrário de outros tributos que são declarados “diretamente” logo após o fato que gera a obrigação tributária ter ocorrido, neste caso, anteriormente à apresentação da declaração do imposto, é necessário definir quem serão os herdeiros do falecido através de um procedimento chamado “posse efetiva”, o qual é realizado em outras instituições estatais, dependendo se for uma a herança em testamento ou não.

Somente após este procedimento ter sido validado, o(s) contribuinte(s) (herdeiros ou sucessores) encontram-se em condições de apresentar a correspondente declaração de imposto sobre a herança.

A seguinte tabela mostra os atributos de probabilidade para os riscos:

**Tabela 16:** Atributos para valorar os riscos

Atributos	Nome
1	Patrimônio do falecido.
2	Possuem assessores tributários referente a questões de herança.
3	Brecha de não declaração do F22.
4	Compra de participações sociais por familiares com valor livremente determinado pelas partes.
5	Redução do imposto de renda complementar global antes do falecimento.
6	Contratação de rendas vitalícias.
7	Criação de fundações.
8	Contratação de seguros de renda mensal garantido, deixando qualquer pessoa como herdeira.
9	Alienação de ações em sociedades anônimas abertas.
10	Criação de sociedades coletivas civis com filhos ou netos.
11	Venda de bens por um valor menor que o de mercado.
12	Venda de “propriedade nua” de um bem imóvel: venda da disposição, mas mantendo o usufruto (uso e gozo).
13	Bens localizados no exterior.
14	Transferência de ativos.
15	Uso de mecanismos estrangeiros pouco habituais.
16	Alienação de ativos por atos entre vivos que diminuem os bens do patrimônio herdado.

Para cada atributo, pode ser definido um “peso” ou valor, o qual permite a diferenciação entre os contribuintes. Por exemplo: Atributo 1: patrimônio do falecido.

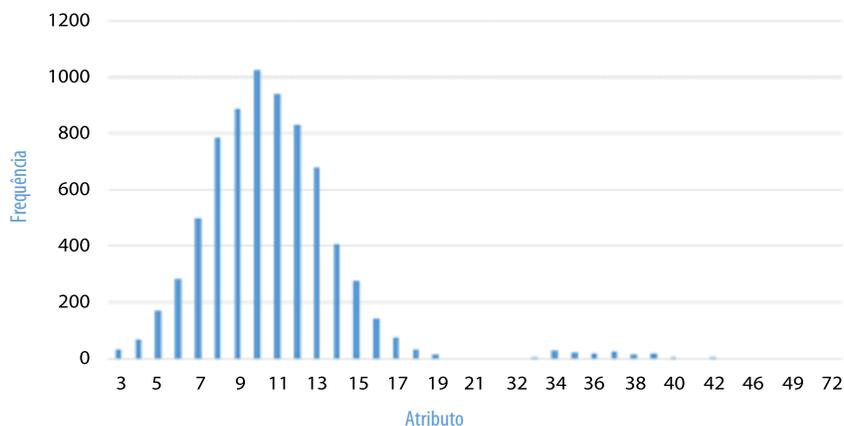
**Tabela 17:** Pesos de cada atributo, com faixas expressas em unidades monetárias (pesos chilenos)

Nível	Faixa inicial	Faixa final	Valor atributo
1	0	72.193.948	1
2	72.193.949	137.149.473	1
3	137.149.474	300.000.000	2
4	300.000.001	600.000.000	3
5	600.000.001	1.500.000.000	3
6	1.500.000.001	3.500.000.000	4
7	3.500.000.000		6

De acordo com os gráficos de distribuição, histogramas ou outras ferramentas, os riscos podem ser distribuídos de acordo com o número de atributos nos cinco níveis de probabilidade: raro, improvável, moderado, provável, muito provável.

Para este exemplo, foi utilizado o cálculo do número total de atributos para cada contribuinte e foi realizado o cálculo dos cinco níveis a partir do seguinte histograma de atributos.

**Ilustração 57:** Exemplo gráfico de frequência



O eixo horizontal mostra o número de atributos (medido como soma de seus valores ou pesos) e o eixo vertical representa a quantidade de contribuintes associados a cada número de atributos. Como será descrito na seção seguinte, com esta distribuição, é possível estabelecer “cortes” no eixo horizontal, que permitem o estabelecimento de categorias de severidade.

## Probabilidade:

Tendo analisado histograma, a probabilidade foi alocada de acordo com os níveis.

**Tabela 18:** Categorias associadas à agregação de atributos

Nível	Início	Fim	Probabilidade
nível 1	0	7	Raro
Nível 2	8	9	Improvável
Nível 3	10	12	Moderado
Nível 4	13	14	Provável
Nível 5	15		Muito provável

## Consequências:

A definição de uma variável permite medir o impacto na arrecadação do descumprimento do risco específico em análise. Neste caso, a variável utilizada é o pagamento do imposto sobre a herança conforme determinado pelo SII, sendo a distribuição da seguinte forma, de acordo com a análise das informações sobre os cinco níveis de consequências: baixo, médio, alto, muito alto, extremo.

As consequências foram distribuídas da seguinte forma:

**Tabela 19:** Distribuição das consequências (unidades monetárias)

Nível	Intervalo menor	Intervalo maior	Valor atributo
Baixa	0	10.000.000	0
Média	10.000.000	30.000.000	1
Alta	30.000.000	100.000.000	2
Muito alta	100.000.000	500.000.000	3
Extrema	500.000.000		5

**Obs.:** a tabela mostra o valor que o atributo assume (entre 0 e 5) dependendo do valor das consequências (pagamento do imposto sobre a herança). Portanto, se o pagamento do imposto sobre a herança estiver entre o valor de 30 milhões e 100 milhões, o atributo terá o valor de 2.

Finalmente, com o cálculo da probabilidade e a consequência, obtém-se a matriz de riscos de descumprimento para 7.318 contribuintes.

**Tabela 20:** Matriz de riscos de descumprimento. Matriz 5x5

Consequencias	Raro	Improbable	Moderado	Probable	Muy Probable	Total general
Extremas		12	81	53	201	347
Muy Altas	77	326	542	238	176	1.359
Altas	370	610	865	308	109	2.262
Medias	357	441	815	297	101	2.011
Baja	249	282	493	191	124	1.339
Total general	1.053	1.671	2.796	1.087	711	7.318

A tabela seguinte mostra a classificação do risco de descumprimento para cada nível de severidade:

**Tabela 21:** Classificação de risco de descumprimento

Clasificación	Nº de contribuyentes
Severo	749
Alto	2.849
Significativo	1.707
Moderado	1.482
Bajo	531
<b>Total general</b>	<b>7.318</b>

Exemplo usando uma árvore de decisão:

O seguinte exemplo é do risco “Determinação incorreta da base do imposto de renda”. Um caso específico diz respeito a um conjunto de contribuintes que utiliza uma isenção particular. Utiliza-se o método da árvore de decisão. A ilustração abaixo mostra o processo utilizado para definir o modelo.

**Ilustração 58:** Exemplo de risco de “determinação incorreta da base do imposto de renda”



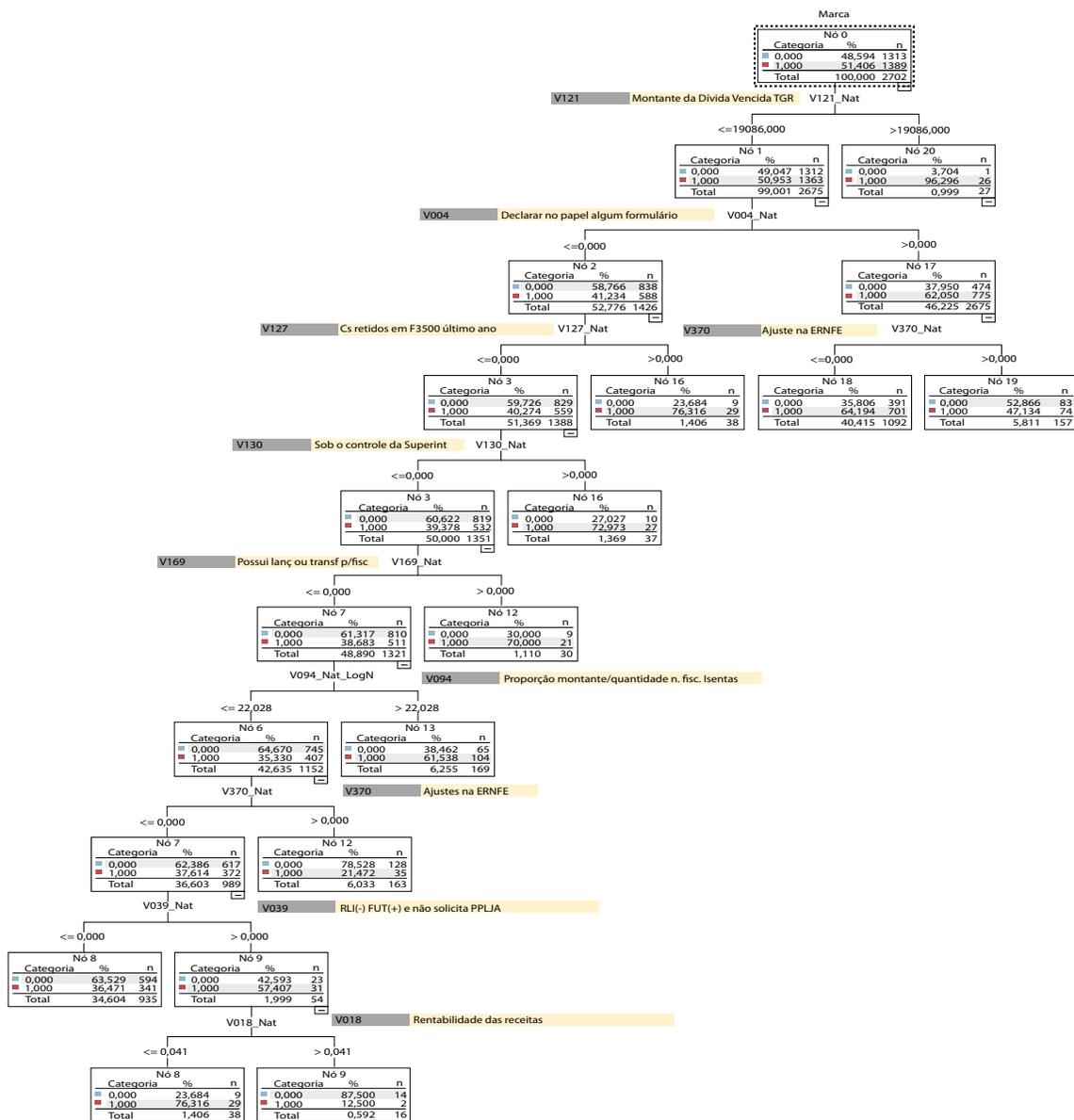
A árvore de decisão é uma técnica de classificação preditiva que consiste em uma divisão hierárquica e sequencial do problema, na qual cada uma dessas divisões ou nós descreve graficamente as alternativas possíveis e, portanto, os resultados das diferentes combinações de decisões e eventos. A cada evento, são alocadas probabilidades, e a cada ramo, é alocado um resultado.

**Tabela 22:** Regras de negócio utilizadas para a construção de uma árvore de decisão

Nº	Descrição do atributo
1	Despesas que não se relacionam com receitas que geram renda líquida tributável
2	Reorganizações (fusões, divisões, etc.)
3	Perda por correção monetária (ajuste por inflação)
4	Ajustes muito elevados à renda líquida (deve-se definir o critério de “muito elevados”)
5	Ajustes na ERNFE para o limite de crédito de imposto no exterior (renda líquida de fonte estrangeira)
6	Varição de ajustes elevados
7	Perda com baixo consumo
8	Contribuinte que deixa a jurisdição de Grandes Contribuintes nos últimos dois anos
9	Contribuintes que aumentaram de tamanho nos últimos dois anos
10	Contador tem outros quatro ou mais contribuintes

As regras de negócio utilizadas para a construção da árvore em termos gráficos:

**Ilustração 59:** Árvore de decisão obtida para o caso em análise



A matriz de valoração de riscos de descumprimento é apresentada a seguir:

### Ilustração 60: Uma visão diferente da matriz 5x5. Unidades monetárias

Conseqüências	Extremas	Quad.: 8	3	Quad.: 10	1	Quad.: 21	4	Quad.: 23	6	Quad.: 25	15	
		22.98%	\$22,984,899,305	42.71%	\$20,734,079,454	72.33%	\$99,682,392,521	87.78%	\$26,407,914,593	100.00%	\$44,012,342,500	
	Muito altas	Quad.: 7	1	Quad.: 9	11	Quad.: 18	18	Quad.: 22	22	Quad.: 24	21	
		26.28%	\$ 2,227,978,984	50.43%	\$ 4,015,489,237	72.76%	\$ 4,027,613,578	86.88%	\$ 3,908,324,820	100.00%	\$ 4,763,782,690	
	Altas	Quad.: 5	4	Quad.: 6	13	Quad.: 17	16	Quad.: 19	23	Quad.: 20	19	
		24.75%	\$ 571,086,392	44.87%	\$ 917,092,276	72.71%	\$ 877,470,493	86.80%	\$ 845,764,341	100.00%	\$ 995,363,525	
	Médias	Quad.: 2	6	Quad.: 4	7	Quad.: 12	11	Quad.: 14	19	Quad.: 16	9	
		11.60%	\$ 239,586,589	49.02%	\$ 215,447,150	72.90%	\$ 217,503,168	86.68%	\$ 209,257,323	100.00%	\$ 231,584,402	
	Baixas	Quad.: 1	13	Quad.: 3	11	Quad.: 11	8	Quad.: 13	9	Quad.: 15	4	
		18.24%	\$ 38,469,230	54.66%	\$ 22,695,408	73.21%	\$ 54,204,958	87.36%	\$ 42,581,285	100.00%	\$ 38,002,076	
		Raras	Pouco Prováveis	Moderado	Provável	Muito Provável						
		Probabilidade										

#### Experiência no setor do ouro utilizando a técnica da rede - Colômbia

É de grande interesse para o DIAN reconhecer padrões e decifrar comportamentos atípicos baseados em informações que lhe permitam reconhecer aquelas empresas ou indivíduos que não cumprem com as obrigações legais. No entanto, observa-se que os esquemas de fraude são frequentemente repetidos, mas com pequenas modificações. Em outras palavras, os padrões de comportamento evasivo continuam e os agentes geradores de fraude utilizam outros tipos de empresas, já que as detectadas foram liquidadas ou desapareceram. Esta situação se torna particularmente severo quando envolve reembolsos de impostos ou esquemas que fazem fronteira com a ilegalidade.

Na Colômbia, não é viável analisar a dinâmica dos setores econômicos informais usando métodos tradicionais. Isto se deve ao modo como eles operam, que muitas vezes estão associados ao crime organizado e às estruturas de lavagem de dinheiro.

Isto deu origem à necessidade de uma abordagem mais enérgica para lidar com o risco, a fim de melhor focalizar as ações de controle nesta área de ação.

A teoria das redes examina essencialmente as relações entre os nós (pontos ou vértices) e as ligações (vínculos ou arestas). São apresentados dois tipos de vínculos: os de caráter jurídica e os de caráter transacional. Os primeiros estão relacionados à condição de contador, representante legal, auditor fiscal, proprietário, entre outros. O segundo está relacionado a operações de compra e venda ou a receitas e despesas.

Em 2016, surge o foco na fiscalização dos nós de risco no setor de ouro, por meio da técnica de redes. A mesma metodologia tem sido utilizada até hoje. Seu objetivo é determinar os nós (indivíduos ou pessoas) que são altamente arriscados dentro de uma estrutura localizada, tais como influenciadores, agentes de contágio ou agentes fortemente ligados a outros nós de risco em uma estrutura.

Para abordar a metodologia da teoria das redes aplicada a um setor específico, apresenta-se a análise dos fornecedores detectados como fictícios. Na Colômbia, a Subdireção de Fiscalização Tributária da Direção de Impostos e Aduanas Nacionais (DIAN) publica uma lista de contribuintes nos meios de comunicação em massa para anunciar a rejeição de custos e despesas para aqueles que realizam transações com fornecedores fictícios. Dentro deste grupo, são examinados aqueles com operações no setor de mineração de ouro. Em primeiro lugar, são investigados os vínculos de representatividade jurídica para expandir o grupo de empresas determinado na fase inicial. Em outras palavras, a hipótese de evasão subjacente é que o padrão de comportamento das empresas publicadas inicialmente seja expandido para outras - e as contágie - através dos vínculos jurídicos, replicando o comportamento fraudulento e integrando nesse processo sócios comerciais que realizam compras simuladas.

## 2.2.7 Tratamentos

A identificação, a análise e a valoração dos riscos de descumprimento estão alinhadas com o que é estabelecido pela gestão de cumprimento tributário em termos de aprofundamento do conhecimento dos contribuintes e das causas que explicam o descumprimento das obrigações tributárias. Por sua vez, estes elementos são os insumos necessários para uma alocação adequada de ações de tratamento a fim de mitigar tais riscos de descumprimento.

Desta forma, as ações de tratamento compreendem diferentes atividades relacionadas à facilitação, à simplificação, à assistência e à fiscalização, de modo a melhorar os níveis de cumprimento e o comportamento dos contribuintes.

Para categorizar as diferentes ações de tratamento de acordo com seu alcance e a finalidade que desempenham, considera-se, por simplicidade e convenção, a seguinte classificação dos tratamentos: estruturais, preventivos e corretivos.

### 2.2.7.1 Ações de tratamento estruturais

São aquelas ações destinadas a resolver situações de comportamento tributário de forma geral e transversal, com o objetivo de transferir, eliminar ou reduzir significativamente a probabilidade de que um risco de descumprimento se manifeste. Normalmente, este tipo de ação de tratamento contempla mudanças na legislação, o ajuste ou a criação de sistemas plataformas

de TI que eliminam uma obrigação ou a simplificam significativamente, a simplificação ou a reestruturação de procedimentos administrativos, a criação de novas equipes e papéis, entre outros.

### **Peru: execução de sistemas de pagamento para melhorar a arrecadação do IVA**

Os fatos que motivaram a execução de tal sistema foram os seguintes:

- Baixos níveis de arrecadação do IVA que não são proporcionais ao crescimento ou à participação de alguns setores da economia.
- Recursos limitados, o que impossibilita o controle de uma grande quantidade de contribuintes que não declaram todas suas vendas.
- A existência de contribuintes localizados estrategicamente na cadeia de produção ou de distribuição.
- Uma concentração de adquirentes ou fornecedores em algumas atividades econômicas específicas.
- A existência de pontos de controle para a transferência de bens, os quais são utilizados para garantir parte do pagamento do tributo.

Deste modo, foram implementados ou atualizados os seguintes regimes e sistemas entre 2002 e 2003:

- Regime de Retenções e Percepções: 2002.
- Sistema de Pagamento de Obrigações tributárias (SPOT): 2003.

O principal objetivo dos Regimes de Retenção e Percepção (ou de Substituição), assim como do SPOT, é buscar uma melhoria nos níveis de arrecadação do IVA de maneira mais eficiente, por meio da identificação dos contribuintes denominados terceiros, que, estrategicamente, poderiam ser melhor controlados seja por sua localização na cadeia de produção ou de distribuição, pelo grau de concentração da atividade econômica que desenvolvem, pelo grau de confiabilidade dos terceiros a serem controlados, entre outros, e contar com informações que permitam construir as variáveis de risco e identificar contribuintes que estariam subdeclarando suas vendas.

- Regime de Retenção: é aplicável às operações de aquisição de bens, serviços ou contratos de construção e a primeira venda de bens imóveis tributados com IVA. Aplica-se quando se deseja controlar e garantir o pagamento do IVA aos fornecedores de grandes compradores. Estes grandes compradores são designados pela SUNAT como Agentes de Retenção, logo, no momento da compra, são obrigados a reter e pagar ao Fisco a parte do IVA que lhes foi transferida por alguns de seus fornecedores. Por outro lado, os contribuintes retidos (fornecedores) podem aplicar essa retenção como um crédito contra o IVA que lhes corresponde pagar sobre as vendas do período

- **Regime de Substituição:** é aplicável às operações de aquisição de combustíveis líquidos derivados do petróleo e tributados com IVA, assim como à importação definitiva e à venda interna de bens móveis. Utiliza-se quando é necessário controlar e assegurar o pagamento do IVA por aqueles contribuintes que, em geral, venderem bens a consumidores finais e adquirirem tais bens de grandes fornecedores ou forem importadores. Esses grandes fornecedores são designados pela SUNAT como Agentes de \. No caso da importação, é a SUNAT que atua como Agente de Substituição na aduana). Conseqüentemente, no momento da venda, os Agentes de Substituição estão obrigados a cobrar de seus clientes um valor adicional, o qual corresponderia ao IVA que será gerado por seus clientes em operações futuras. Este valor é posteriormente entregue ao fisco pelo Agente de Substituição. Da mesma forma, este valor adicional (chamado substituição) pode ser aplicado pelos contribuintes tributados como um crédito contra o IVA que lhes corresponde pagar em suas vendas futuras.
- **Sistema de Pagamento de Obrigações tributárias (SPOT) para o Governo Central** (também conhecido como sistema de retenções): este sistema é aplicável à venda de bens e à prestação de serviços. Seu funcionamento consiste em que o comprador do bem ou usuário do serviço sujeito ao sistema deve subtrair (diminuir) uma porcentagem do preço de venda e depositá-la em uma conta especial, habilitada pelo Banco de la Nación, em nome do fornecedor do bem ou prestador do serviço. Este pagamento é utilizado exclusivamente pelo fornecedor para realizar o pagamento dos tributos a seu cargo.

### 2.2.7.2 *Ações de tratamento preventivo*

Estas ações visam promover níveis mais altos de cumprimento e evitar que se concretize o descumprimento de uma obrigação tributária. Elas podem consistir em ações de simplificação, de facilitação, de capacitação, de educação, e de promoção do cumprimento, tanto à distância quanto presenciais. Exemplos destas ações são palestras informativas, mensagens preventivas e materiais gráficos. Ademais, são consideradas ações de caráter dissuasivo destinadas aos contribuintes cujas operações ou transações são consideradas de alto risco e impacto fiscal, tais como a utilização de informações de documentos tributários eletrônicos na geração de propostas de declaração mensal de impostos para os contribuintes.

#### **Medidas de redução de riscos através de ações preventivas - Equador**

A partir de 2010 e anteriormente ao tratamento de riscos por parte das unidades, foi destacada a importância de tomar medidas de redução de risco, as quais pretendem reduzir o número de contribuintes a serem controlados na medida em que o risco se materialize.

Esta é uma estratégia que envolve brechas, segmentos e riscos. Ela é avaliada juntamente com o tratamento de cada risco específico.

#### **Estratégia Atividade**

## **Mudanças regulamentares**

Propostas de reforma

*Leis*

*Resoluções*

*Regulamentos*

## **Emendas a formulários, anexos e demais informações do contribuinte**

Criação de:

*Novos formulários*

*Novos campos nos formulários existentes*

*Novos anexos*

*Novos campos nos anexos existentes*

Modificação das informações cadastrais do contribuinte

Informatização dos serviços (disponível na Web)

## **Relações públicas**

Agendamento de entrevistas em meios de comunicação

*Televisão*

*Rádio*

*Jornais e outras mídias impressas*

Coletivas de imprensa

Comunicados de imprensa

## **Publicidade**

Campanhas publicitárias

*Anúncios de TV*

*Anúncios de rádio*

*Publicidade em meios impressos*

*Material publicitário de difusão*

## **Assistência ao contribuinte**

Capacitação sobre os temas específicos

Instruções e tutoriais

*Folhetos a serem entregues ao contribuinte*

*Materiais digitais para publicação na web*

*Vídeos para publicação no site e no YouTube*

Entrega de informações ao contribuinte para o cumprimento de obrigações

*Entrega de dados em informações fiscais*

*Proposta de declaração*

*Contagem o tempo até o vencimento das obrigações*

## **Outras estratégias**

Parcerias com outras instituições públicas

*Divulgação de informações nos meios de comunicação de outras instituições*

*Utilização do espaço das instituições públicas*

Parcerias com empresas privadas sobre temas específicos

Ativação de redes sociais

Atividades com os cidadãos

*Eventos escolares*

## **Informações específicas do contribuinte (pré-existência de risco)**

Envio de comunicados

*Documentos físicos*

*Documentos eletrônicos*

*E-mails*

Envio de mensagens de texto para telefones celulares

Chamadas para os contribuintes

*Automático*

*Personalizado*

Visitas e acompanhamento dos contribuintes

### 2.2.7.3 *Ações de tratamento corretivo*

Tais ações são executadas sobre os contribuintes que apresentam descumprimento detectado ou sobre aqueles com níveis de risco que excedem os critérios estabelecidos na estratégia e no planejamento de um programa de tratamento. Estas ações podem ser realizadas tanto presencialmente quanto à distância, e dependerão da classificação de risco de determinado contribuinte. Alguns exemplos são as seguintes ações: convidar o contribuinte a corrigir as diferenças em relação ao cumprimento; realizar revisões in situ - seja no escritório do contribuinte ou em campo -; e aquelas que se iniciam como revisões de cumprimento, de curto alcance em termos de extensão e profundidade e que, dependendo do impacto sobre o risco detectado, podem chegar a ponto de necessitar auditorias.

As ações de tratamento descritas acima constituem uma ampla gama de possibilidades disponíveis para gerenciar e melhorar os níveis de comportamento tributário, o que resultaria em maiores vantagens para os interesses do fisco.

A proporcionalidade da aplicação das ações de tratamento de acordo com o nível de risco da conduta do contribuinte promove maior justiça e equidade no trabalho fiscalizador.

### **Gestão de riscos baseada em informações de retenção de IVA - Panamá**

Uma taxa estimada de evasão de 40% na arrecadação potencial do IVA motivou a ampliação do mecanismo de retenção. Originalmente, apenas as entidades governamentais eram designadas como agentes de retenção. No âmbito da referida ampliação, foram incorporadas empresas com compras superiores a B/.10.000.000,00 por ano e entidades administradoras de cartões de crédito e débito. Este mecanismo consiste em reter e pagar ao Fisco 50% do IVA e informar as respectivas operações de seus fornecedores.

Ao analisar o comportamento dos contribuintes utilizando dados acumulados relativos aos débitos e créditos de retenções do IVA para os meses de fevereiro a dezembro de 2016, aplicando a metodologia de gestão de riscos de cumprimento tributário da OCDE, foram identificados:

- (i) Contribuintes com excedentes de retenção.
- (ii) Contribuintes com alto risco de evasão fiscal.

Consequentemente, desenhou-se um modelo de risco com base nessas informações e alimentado por um programa de fiscalização em massa e por auditorias seletivas de campo para reduzir os riscos de acumulação de créditos de retenção e a evasão do IVA com impacto na arrecadação.

Trabalhou-se com as informações de 2016, e realizou-se a seleção dos casos e sua programação no exercício fiscal de 2017. Além disso, o regulamento foi ampliado para estruturar agentes de retenção cujas compras anuais excedam B/5.000.000,00 e, portanto, têm maior alcance no controle daqueles que foram retidos.

A fim de reduzir a evasão fiscal com o objetivo de facilitar, acelerar e assegurar a arrecadação do IVA, pratica-se a retenção no momento do pagamento ou do crédito da compra ao fornecedor de bens e serviços, dependendo que ocorrer primeiro.

Em que consiste a prática e como ela funciona?

### **Condição 1**

$(\text{Débitos Fiscais} - \text{Créditos Fiscais} < 0) + \text{Retenções de IVA} < 0$

Identifica os contribuintes que apresentam créditos fiscais maiores que os débitos fiscais e determina um excedente na retenção.

### **Condição 2**

$\text{Retenção de IVA} - (\text{Débito Fiscal} \times 50\%) > 0$

Identifica os contribuintes que apresentam créditos fiscais de retenção superiores àqueles estabelecidos na legislação.

### **Condição 3**

$(\text{Débitos Fiscais} - \text{Créditos Fiscais} > 0) - \text{Retenções de IVA} < 0$

Identifica os contribuintes com excedentes de retenção com ou sem imposto lançado.

Desta maneira, os resultados do programa em montantes de produção omitidos e inexatos para outubro de 2017 são:

2017	Producción
Janeiro	2,827,384
Fevereiro	1,229,532
Março	1,196,173
Abril	2,189,303
Maio	2,753,338
Junho	4,391,261
Julho	20,253,125
Agosto	4,420,771
Setembro	10,444,948
Outubro	11,243,341
<b>TOTAL</b>	<b>60,949,176</b>

Foram identificados aproximadamente 12.000 omissos e uma média mensal de 3 milhões em valores retidos não declarados.

Contribuintes	Inconsistência detectada
1,393	Retenções > 50% da obrigação tributária
2,425	Declaram com retenções em excesso
973	Declaram créditos fiscais > débitos
1,446	Débitos > créditos e retenções em excesso
8,747	Declarar impostos a pagar

## 2.2.8 Política de alocação de tratamentos

Para cada risco de descumprimento calculado, é definido um programa que inclui um conjunto de ações de tratamento determinado de acordo com a combinação entre as diferentes categorias de riscos de descumprimento e as categorias de risco do contribuinte, salvaguardando a proporcionalidade do descumprimento.

Existem alguns tratamentos, geralmente de natureza estrutural ou decorrentes de causas internas, que afetam todos os contribuintes. Por este motivo, não é necessário distinguir o nível de descumprimento ou o nível de risco do contribuinte. Denominaremos este tipo de tratamento “tratamento não identificado”. Estes tipos de tratamento não são necessários para incorporar à política de alocação de tratamentos, uma vez que não identificam um determinado contribuinte e podem potencialmente afetar todos os contribuintes igualmente. Exemplos são a criação de uma normativa e a eliminação de cadastros em um formulário de declaração de impostos.

A seguir, será apresentado um exemplo de uma política de alocação de tratamentos. Cada Administração Tributária pode incorporar mais informações sobre o tratamento, tais como a periodicidade, a automatização do tratamento, o canal, a metodologia de avaliação, o período ideal de execução ou a área responsável pela execução.

A primeira parte descreve o tratamento a ser aplicado:

- Codificação do risco.
- Nome ou descrição.
- Tipo (corretivo, preventivo).
- Nominativo (ou seja, se for aplicável a um contribuinte identificável).
- Frequência de tratamento.
- Nível de automatização.
- Canal de atendimento: web, escritório, campo, mensagem, telefone etc.
- Modalidade: autoatendimento, presencial ou à distância.
- Unidade de medida e prazo de execução do tratamento.

Na segunda etapa, o tratamento é associado a um quadrante da combinação entre o risco específico de descumprimento e a classificação de risco do contribuinte. Isto é exemplificado pela matriz gráfica mostrada na ilustração abaixo.

## Ilustração 61: Política de alocação de tratamentos

Política de Alocação de Tratamentos (PAT)											
Os tratamentos de risco são:											
RC	Cod	Tratamento	Tipo	Nominativo	Enviar para Consolidação?	Periodicidade	Automatização	Canal de atendimento	Modalidade de aplicação	Unidade de Medida	Tempo de execução

		Alocação de tratamentos																					
		ALTA					CHAVE					MÉDIA					BAIXA						
Consequência		R	I	M	P	MP	R	I	M	P	MP	R	I	M	P	MP	R	I	M	P	MP		
	E																						
	MA																						
	A																						
	M																						
	B																						

Como exemplo, uma política de alocação de tratamentos tomaria a seguinte forma quando fosse necessária uma visualização classificada por nível de risco de descumprimento (severo, alto, significativo, moderado, baixo):

## Ilustração 62: Política de alocação de tratamentos

		RISCO ESPECÍFICO				
		BAIXO	MODERADO	SIGNIFICATIVO	ALTO	SEVERO
RISCO GLOBAL	ALTO			REVISÃO CUMPRIMENTO_T	AUDITORIA	AUDITORIA
	MÉDIO				REVISÃO CUMPRIMENTO_T	REVISÃO CUMPRIMENTO_T
	CHAVE				REVISÃO CUMPRIMENTO_T	REVISÃO CUMPRIMENTO_T
	BAIXO					

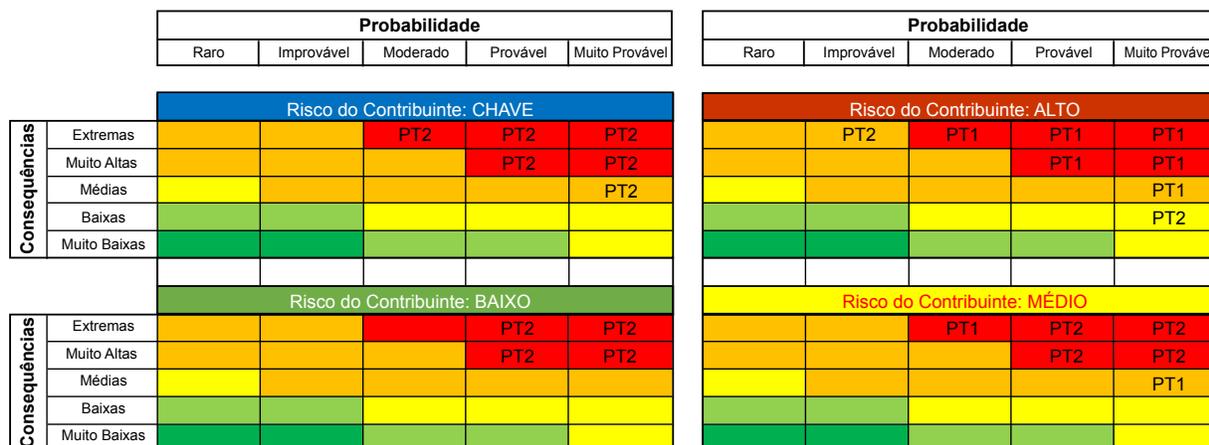
Outro exemplo considera um subconjunto de tratamentos e permite que a decisão seja tomada considerando o quadrante de risco específico no qual os contribuintes valorados podem estar associados:

## Tabela 23: Política de alocação de tratamentos

Cod	Tratamento	Tipo	Nominativo	Automatização	Canal de atendimento	Modalidade de aplicação	Tempo de execução
TC1	Auditoria	Corretivo	Sim	Sim	Escritório	Presencial	160 horas
TC2	Revisão	Corretivo	Sim	Sim	Telefônico	À distância	40 horas
TP1	Revisão	Preventivo	Sim	Não	Em campo	Presencial	5 horas
T'2	Revisão	Preventivo	Sim	Não	Telefônico	À distância	5 horas

Uma política de alocação de tratamentos buscará definir em quais combinações de riscos específicos e de riscos do contribuinte os tratamentos serão posicionados. Em outras palavras, para qual perfil de contribuinte serão direcionados os tratamentos. Assim, a política de alocação de tratamentos poderia ter a seguinte estrutura (apenas para fins de organizar seu uso ou aplicação em forma de gráfico):

**Ilustração 63:** Exemplo de aplicação da política de alocação de tratamentos



De acordo com a política de alocação de tratamentos, serão definidos:

- Auditorias (TC1) para todos os casos de risco de descumprimento provável ou muito provável, com consequências extremas ou muito altas e cuja classificação de risco seja “alto”.
- Revisões de 30 horas (TC2), de baixa intensidade, mas com a possibilidade de aumentar à medida que o risco em análise for confirmado para todos os contribuintes com risco alto, chave ou baixo, com risco de descumprimento provável ou muito provável, e com consequência extrema ou muito alta.
- Revisões de 5 horas presenciais em campo (TP1) para validar a materialidade de risco para casos de risco médio e alto.
- Revisões à distância de 5 horas telefônicas (TP2) para validar a materialidade do risco para aqueles casos de risco chave.

Cabe enfatizar que se trata de um exemplo de política para ilustrar seu uso em forma de gráfico. Sem dúvida, o debate e a política institucional tornam-se muito relevantes na decisão associada à forma de preencher esta matriz de alocação de tratamentos.

É importante considerar que o risco deve ser valorado, a fim de, então, distribuir os contribuintes dentro da matriz 5x5. Ou seja, é necessário saber quantos contribuintes podem ser designados para cada quadrante. Ao considerar a razoabilidade de tal distribuição, deve-se ter em mente a capacidade de execução, mesmo que esta variável se torne importante no processo de priorização e de consolidação.

A gestão de riscos é um processo de longo prazo. Exceto nos casos em que é possível eliminar definitivamente um risco de descumprimento, os riscos permanecem. Tal permanência de

riscos dependerá de fatores como a percepção do contribuinte sobre o controle exercido pela Administração Tributária, a proporcionalidade das sanções, a orientação e a assistência ao contribuinte, entre outros aspectos. Tudo isso determinará se a probabilidade de ocorrência de tal risco de descumprimento será mantida, intensificada ou diminuída.

A redução de um risco de descumprimento é gerada como consequência de mudanças de comportamento dos contribuintes e, portanto, precisa ser avaliada em um horizonte de tempo maior que um exercício fiscal. A estimativa da tendência de determinado risco de descumprimento - indicando se sua materialização leva a consequências gradualmente maiores, ou se sua probabilidade aumenta - é um elemento importante de análise para determinar o nível de severidade do risco.

A atualização dos riscos é contínua, dependendo da avaliação em relação a se as informações coletadas foram suficientes para aumentar a probabilidade da existência do descumprimento, se as causas analisadas são aquelas que facilitam o risco, ou se os atributos utilizados na valoração foram os mais adequados em comparação com a realidade. Todas essas razões podem modificar a análise de riscos de descumprimento, logo é necessário atualizar periodicamente a ficha de risco, as fichas de atributos e a matriz de valoração, conforme o caso.

### 3 Etapa 3: Priorização de riscos

Esta etapa envolve quatro subprocessos.

**Priorização** e hierarquização dos riscos de descumprimento identificados e analisados nas etapas 1 e 2: neste subprocesso, analisam-se e avaliam-se todos os riscos de descumprimento concebidos, o número de contribuintes, a quantidade por nível de risco, os tratamentos existentes e sua avaliação em termos de eficiência e eficácia, exposição ao risco, consequências para a organização, entre outros aspectos. O resultado deste subprocesso tem a ver com a seleção dos riscos sobre os quais as ações serão implementadas e com o estabelecimento de uma ordem de prioridade entre eles.

**Consolidação.** O resultado desta etapa é a identificação de todos os níveis de riscos e potenciais tratamentos a serem aplicados a cada um dos contribuintes. Neste subprocesso, define-se o(s) tratamento(s) a ser(em) aplicado(s) a um determinado contribuinte. Por exemplo, poderia ocorrer que um contribuinte esteja incluído em três diferentes riscos de descumprimento, nos quais se propõe uma auditoria para dois riscos a níveis altos e o envio de um e-mail preventivo mensal relativo às obrigações de entrega de informações de terceiros. A esta etapa, também se agregam contribuintes com brechas, aos quais devem ser aplicados tratamentos corretivos.

**Alocação.** Com base na política de alocação de tratamentos definida, são designados os tratamentos a serem aplicados a cada contribuinte. Estes tratamentos serão os mais eficientes e eficazes de acordo com as possibilidades da Administração Tributária. Também é possível alocar tratamentos com base no resultado de uma combinação de riscos de descumprimento do contribuinte. Isto representa um importante desafio, dado que requer, até certo ponto, explorar a correlação entre os riscos e o problema subjacente que um contribuinte que “marca” diferentes riscos, a diferentes níveis, pode ter.

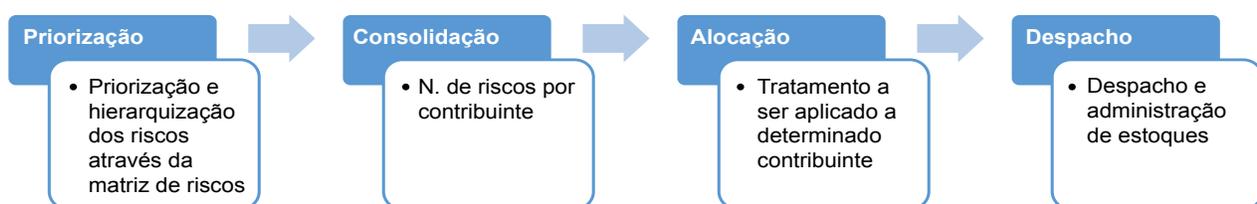
A alocação de tratamentos pode implicar a necessidade de executar ações de tratamento entre responsáveis por diferentes unidades da Administração Tributária. A execução efetiva destas ações, bem como sua posterior avaliação, exigirá esforços significativos de coordenação, que

devem necessariamente estar fundamentados nos comitês operacionais, táticos e estratégicos descritos na seção 7 deste manual.

**Despacho e gestão de estoques.** Este é um subprocesso no qual os tratamentos alocados a cada contribuinte são recebidos e programados para serem enviados para os respectivos sistemas operacionais. Por exemplo, poderia ocorrer que as revisões do tipo auditoria sejam carregadas ou disponibilizadas para execução em um sistema que administra apenas esse tipo de ação de tratamento.

A etapa de priorização de riscos permite classificar os riscos de descumprimento a serem abordados com base em critérios predefinidos, estruturar e implementar tratamentos corretivos, preventivos ou estruturais, e identificar os respectivos contribuintes que serão sujeitos a estes tratamentos.

### Ilustração 64: Subprocessos de priorização de riscos



## 3.1 Priorização de riscos

O objetivo desta etapa de priorização é separar os riscos maiores (os quais precisam ser tratados de forma específica) daqueles que são menores, secundários ou menos prioritários. Ao mesmo tempo, deve-se conhecer todos os tratamentos disponíveis que possam ser aplicados aos contribuintes. Para efeitos de definição dos tratamentos a aplicar, deve-se levar em conta vários fatores para aceitar ou rejeitar a aplicação de um tratamento específico, seja devido a decisões estratégicas, táticas ou operacionais.

A etapa de priorização ocorre em um determinado momento, logo os riscos, bem como os tratamentos que são definidos na etapa de priorização, são aqueles que estão disponíveis quando este processo é realizado. Existem duas formas de enxergar a exposição de um risco no contexto de uma matriz de riscos: a primeira ocorre com os tratamentos existentes, idealmente medidos por sua eficácia, e a segunda corresponde à exposição projetada da execução dos tratamentos propostos. Desta forma, ficará a critério da Administração Tributária a forma como esta constrói a matriz de riscos e compara a exposição que enfrenta com os tratamentos disponíveis, sejam estes implementados ou não.

Com ambos os insumos (riscos de descumprimento identificados e ações de tratamento disponíveis), é possível gerar uma hierarquização dos riscos baseada nas definições estabelecidas pela alta administração, as quais podem estar baseadas em critérios como o nível de eficácia dos tratamentos associados, a exposição ao risco determinado ou definições técnicas a serem implementadas. **A Matriz de Riscos** é a ferramenta que permite visualizar de forma gráfica todos os riscos específicos, seu nível de severidade, os tratamentos a serem aplicados e o nível de exposição, entre outros indicadores que respaldam ou orientam a tomada de decisões.

### 3.1.1 Matriz de riscos

A matriz de riscos é uma ferramenta de gestão, controle e planejamento que permite avaliar:

O **tipo e os níveis de risco** de descumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes. A estrutura desta matriz não está focada nos processos internos da organização, mas tem um olhar sobre o comportamento do contribuinte e como este pode gerar riscos para a organização, a qual, por sua vez, deve ser conhecer, administrar e gerenciar tais riscos.

A matriz de riscos também facilita a avaliação dos **tratamentos estabelecidos** para minimizar a materialização dos riscos. Estes tratamentos constituem medidas de controle e prevenção dirigidas ao contribuinte. Adicionalmente, a matriz permite avaliar a **eficácia da gestão e da administração dos riscos** que podem ter impacto nos resultados esperados e afetar o cumprimento dos objetivos da Administração Tributária.

A matriz de riscos é uma ferramenta que permite quantificar os riscos, reduzindo o nível de subjetividade no momento de sua avaliação. Para isso, a parametrização e a alocação de valores aos indicadores devem estar devidamente fundamentadas.

Ademais, é uma ferramenta que pode apoiar a tomada de decisões, ao implementar, reformular ou eliminar tratamentos. Além disso, permite determinar o impacto da materialização de um risco e, conseqüentemente, a estratégia a adotar - reduzir o risco, transferi-lo ou simplesmente assumir sua existência, tomando as medidas necessárias para monitorá-lo.

Os riscos que fazem parte da matriz de riscos devem necessariamente ser valorados, idealmente de forma quantitativa, e os diferentes tratamentos para mitigá-los devem ser identificados, a fim de estimar os níveis de exposição que geram para a Administração Tributária e, conseqüentemente, para realizar os processos de priorização.

Contudo, é importante frisar que a valoração e a identificação dos tratamentos são processos analíticos que exigirão tempo e esforço, razão pela qual previamente a esta etapa, poderá ser necessário realizar uma estimativa do impacto do risco, a fim de estabelecer sua importância e fundamentar o esforço a ser empreendido.

Deste modo, esta etapa anterior à construção da matriz de riscos corresponde a uma visão geral do universo do contribuinte, sua relevância para a arrecadação, seu histórico de cumprimento, seus potenciais efeitos sobre a imagem da Administração e outras informações de base que possam dar respaldo à decisão de aprofundar sua análise.

Esta ferramenta pode ser considerada uma “bússola” para a Administração Tributária, pois permite orientar e determinar o rumo ou a direção que esta deseja tomar.

A matriz de riscos deve ser **flexível**, simples de desenvolver e fácil de consultar, além de permitir a realização de um **diagnóstico objetivo**.

Para a priorização dos riscos, deve-se considerar o resultado do nível de exposição ao risco. É possível visualizar e priorizar os riscos, facilitando a tomada de decisões em relação aos riscos que precisam ser tratados com urgência e aqueles que, por serem toleráveis, podem ser tratados posteriormente.

A estrutura da matriz deve conter pelo menos três componentes: um que permite a identificação do risco de descumprimento ou o risco específico; outro que possibilita a determinação dos tratamentos a serem aplicados; e um terceiro para facilitar a avaliação do valor e a classificação da exposição ao risco. Estes são os principais componentes, e outros elementos podem ser incorporados conforme necessário para adaptar a matriz ao contexto de cada Administração Tributária.

### 3.1.1.1 Identificação dos riscos de descumprimento

Esta seção detalha, para cada risco de descumprimento identificado e valorado, sua probabilidade e sua consequência e, com base nestes, seu nível de severidade.

**Tabela 24:** Seção de identificação de riscos na matriz de riscos

Riscos Identificados									
IID	Etapa da obrigação tributária	Obrigação tributária	Descrição do risco Descumprimento	Probabilidade		Consequências		Nível de severidade do risco	
				Classificação	Valor	Classificação	Valor	Classificação	Valor

- **ID:** Corresponde ao código único dado ao risco de descumprimento.
- **Dimensão da obrigação tributária:** determina o âmbito a que a obrigação tributária pertence (cadastrar, informar, declarar ou pagar).
- **Obrigação tributária:** corresponde à obrigação estabelecida por Lei ou pelas instruções administrativas às quais está associado o risco de descumprimento.
- **Descrição do risco de descumprimento:** corresponde ao risco de descumprimento que foi analisado.
- **Probabilidade:** é a estimativa da probabilidade de ocorrência do risco de descumprimento.
- **Classificação e valor:** ambos estes dados correspondem à mesma definição de probabilidade de risco de descumprimento.

**Tabela 25:** Descrição da probabilidade na matriz de riscos

Probabilidade		Descrição
Classificação	Valor	
1 – Raro	1	A probabilidade de um risco se materializar é altamente improvável.
2 – Improvável	2	A probabilidade de um risco se materializar é baixa.
3 – Moderado	3	A possibilidade de um risco se materializar é semelhante à possibilidade de o risco não se materializar.
4 – Provável	4	Espera-se que, na grande maioria dos casos, o risco subjacente se concretize.
5 - Muito provável	5	Há quase a certeza de que o risco irá ocorrer.

- **Consequências:** corresponde à estimativa dos danos que podem ser causados pela materialização do risco de descumprimento.
- **Classificação:** corresponde à mesma definição da consequência para o risco do contribuinte.
- **Valor:** calculado com base nos intervalos determinados para os valores obtidos.

**Tabela 26:** Descrição das consequências na matriz de riscos

Consequência		Descrição
Classificação	Valor	
1 – Baixas	1	O efeito do descumprimento não envolve uma grande ameaça aos objetivos do serviço.
2 – Médias	2	A materialização do risco subjacente causa uma deterioração na realização dos objetivos da Administração Tributária, dificultando sua concretização.
3 – Altas	3	Caso o risco subjacente se concretize, a realização dos objetivos organizacionais é gravemente dificultada.
4 – Muito altas	4	Sua materialização prejudica significativamente ou influencia seriamente a realização dos objetivos da Administração Tributária, impedindo, em última análise, que sejam alcançados de forma normal ou realizados.
5 – Extremas	5	Tem um amplo impacto nos objetivos do Serviço e é sustentado em longo prazo.

- **Nível de severidade do risco:** corresponde à estimativa da severidade do risco, com base na probabilidade e nas consequências estimadas.
- **Classificação:** corresponde aos mesmos níveis de valoração para riscos específicos;
- **Valor:** corresponde à multiplicação dos valores de probabilidade pelos de consequência.

**Tabela 27:** Classificação e valor

Classificação						Valor
CONSEQUÊNCIAS	PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA					
	1-Raro	2-Improvável	3-Moderado	4-Provável	5-Muito provável	
	5- Extremas					
4-Muito Altas						
3-Altas						
2-Médias						
1-Baixas						

### 3.1.1.2 Identificação de tratamentos ativos

Esta seção detalha os tratamentos ativos para cada um dos riscos específicos. A fim de controlar a rastreabilidade dos tratamentos, deve-se manter cadastros separados para os tratamentos já aplicados e para aqueles projetados para serem aplicados no futuro.

**Tabela 28:** Seção de tratamentos realizados na matriz de riscos

Subseção: Tratamentos Ativos Realizados											
Situação	Descrição		Nível de eficácia			Indicador de eficácia	Valor indicador de eficácia	Classificação	Valor	Nº de contribuintes	Custo do tratamento
	Nome	Canal	Periodicidad	Tipo	Automatización						

**Tabela 29:** Seção de tratamentos propostos na matriz de riscos

Subseção: Tratamentos ativos propostos											
Situação	Descrição		Nível de eficácia			Indicador de eficácia	Valor indicador de eficácia	Classificação	Valor	Nº de contribuintes	Custo do tratamento
	Nome	Canal	Periodicidad	Tipo	Automatización						

Em qualquer caso, deve-se considerar os seguintes campos para este fim:

- **Situação:** dependendo da subseção de que se trate, corresponde à classificação do tratamento de acordo com seu estado de execução: atual, implementado, proposto ou novo.
- **Descrição:**
  - **Nome:** diz respeito ao nome do tratamento a ser aplicado.
  - **Canal:** corresponde ao meio pelo qual se aplica o tratamento, dentre os quais se encontram escritório, telefone ou de campo.
- **Nível de eficácia:** refere-se ao efeito que se espera alcançar com a aplicação do tratamento. É medido com base em três características:
  - **Periodicidade** de aplicação
  - **Tipo** (ou oportunidade) de aplicação
  - Grau de **automatização**

Cada una de las cuales puede tomar los siguientes valores:

**Tabela 30:** Valores do nível de eficácia na matriz de riscos

Periodicidade	
Permanente	Pe
Periódico	Pd
Ocasional	Oc
Não determinado	ND

Tipo	
Preventivo	Pv
Corretivo	Cr
Análises de risco	RR
Estrutural	Est
Não determinado	ND

Automatização	
Informatizado	At
Semi informat.	Sa
Manual	Ma
Não determinado	ND

Com base na combinatória destas categorias, é gerado um valor estimado para a eficácia, o qual é mostrado no Anexo VI.

- **Indicador de eficácia** e seu respectivo valor numérico: corresponde a uma variável que reflete o nível de eficácia obtido a partir da aplicação do tratamento, segundo a avaliação dos especialistas ou a medição dos resultados obtidos anteriormente na aplicação dos tratamentos.

**Tabela 31:** Valores de eficácia na matriz de riscos

Indicador de eficácia	Valor Indicador eficácia
Alta	1
Média	0
Baixa	-1
Não DISPONÍVEL	0

- **Classificação** e seu respectivo valor numérico: corresponde ao valor que o tratamento possui na abordagem do risco de descumprimento, o qual é calculado com base na combinação do nível de eficácia e do valor da eficácia anterior. As categorias em que um tratamento pode ser classificado são:

**Tabela 32:** Valores de classificação da matriz de riscoss

Classificação	Valor
IDEAL	5
BOM	4
MAIS QUE REGULAR	3
REGULAR	2
DEFICITÁRIO	1
INEXISTENTE (*)	1

(\*) Pertence a esta categoria quando não tem uma característica definida do nível de eficiência.

- **Nº Contribuintes:** Corresponde ao número de contribuintes que podem potencialmente ser abordados pelo tratamento. Pode ser usada como variável para A priorização
- **Custo do tratamento:** o custo de execução do tratamento pode ser utilizado como uma variável para a priorização.

### 3.1.1.3 Seção valor e classificação da exposição ao risco

Esta seção apresenta procedimentos para realizar a valoração e classificar da exposição apresentada por cada risco de descumprimento, o que permite uma visão geral destes riscos e a priorização de sua execução.

Esta classificação pode ser realizada a nível detalhado para cada tratamento e a nível agregado por risco de descumprimento, por obrigação tributária ou por dimensão, o que fornece uma ampla gama de alternativas para a análise e a priorização de riscos.

**Tabela 33:** Seção valor e exposição ao risco da matriz de riscos

Valor e Classificação de Exposição ao Risco (ER)							
Por tratamento		Por risco		Por obrigação tributária		Por etapa da obrigação tributária	
Nível ER	Valor ER	Nível ER	Valor ER	Nível ER	Valor ER	Nível ER	Valor ER

Em nível de tratamento, o nível de exposição ao risco (ER) é calculado como a relação entre o nível de severidade do risco e o nível de eficácia do tratamento:

**Fórmula 11:** Nível de exposição ao risco por tratamento

$$= \frac{\text{Nível de severidad del riesgo}}{\text{Nível de efectividad del tratamiento}}$$

O nível de exposição ao risco agregado é calculado como a média do nível de ER de todos os tratamentos que fazem parte de cada agregação, ou seja, agrupados por risco, por obrigação ou por etapa:

**Fórmula 12:** Nível de exposição ao risco agregado

$$\text{Nível de Exposición al Riesgo}_i = \text{Promedio (Nível Exposición al Riesgo}_{\text{tratamiento}})_i$$

donde  $i$  = riesgo, obligación o dimensión

Em nível de agregação, o nível de exposição ao risco é classificado da seguinte forma, dependendo do valor obtido pelo respectivo cálculo de ER:

**Tabela 34:** Valoração da exposição ao risco

Nível ER	Valor ER	
	(de)	(para)
MENOR	0	2,99
MÉDIA	3	3,99
MAIOR	4	7,99
NÃO ACEITÁVEL	8	25

Com este resultado de nível de exposição ao risco, é possível visualizar e hierarquizar os riscos, facilitando a tomada de decisões sobre aqueles que devem ser tratados com urgência e aqueles que apresentam níveis aceitáveis e que poderiam ser tratados em uma etapa posterior.

## 3.1.2 Exemplos da utilização da matriz de riscos

### 3.1.2.1 Exemplo 1

Uma Administração Tributária identificou e analisou quatro riscos específicos.

Esta matriz contém as diferentes obrigações tributárias e a descrição do risco subjacente às mesmas, bem como a valoração global de tais riscos (níveis de severidade = *Baixo, Moderado, Significativo, Alto ou Severo*), juntamente com as ações de tratamento concebidas para abordá-los. Dependendo do tipo de ação (*estrutural, preventiva, corretiva ou revisão de riscos*), da periodicidade de aplicação (*permanente, periódica ou ocasional*) e de seu nível de automatização (*automático, semiautomático ou manual*), as ações de tratamento são classificadas como ideais, boas, mais que regulares, regulares, deficitárias ou inexistentes. Uma vez obtida a valoração dos riscos e classificadas as ações de tratamento para abordá-los, define-se o nível de exposição a estes riscos, categorizado em: *menor, médio, maior e não aceitável*. Todas essas informações podem ser utilizadas para determinar a exposição da Administração Tributária aos riscos existentes, priorizar ações para aqueles riscos com o mais alto nível de exposição e reestruturar ações de tratamento para melhorar sua classificação. Cabe apontar que a construção desta matriz de riscos enquadra-se dentro de um processo contínuo, já que, por sua natureza, cada um de seus componentes deve ser atualizado ou incorporado à medida que seja modificado.

Tabela 35: Exemplo de matriz de riscos de descumprimento

Etapas do Cumprimento	Obrigação Tributária	Descrição	Probabilidade				Consequências				Nível de severidade do risco				Tratamentos Ativos							Valor e Classificação da Exposição ao Risco							
			Classificação		Valor		Classificação		Valor		Classificação		Valor		Descrição			Nível de Eficácia				Eletividade	Valor Eficácia	Classificação	Valor	Por Tratamento		Por Risco	
			Classificação	Valor	Classificação	Valor	Classificação	Valor	Classificação	Valor	Descrição	Canal	Periodicidade	Tipo	Automatização	Valor Nível ER	Valor ER	Nível ER	Valor ER										
Declaração	Apresentar anualmente, no mês de abril, uma declaração de suas rendas sujeitas ao imposto de primeira categoria em relação às rendas obtidas no ano civil comercial anterior	Não declaração formulário 22 pelos contribuintes sujeitos a imposto de primeira categoria	4-Provável	4	3-Altas	3	ALTO	12	E-mail	Remoto	Pd	Pv	Sa	Média	0	BUENO	4	MÉDIA	3,00	MAIOR	4,03								
			4-Provável	4	3-Altas	3	ALTO	12	Divulgação nos meios de comunicação em massa	Remoto	Pd	Pv	Ma	Média	0	BUENO	4	MÉDIA	3,00	MAIOR	4,03								
			4-Provável	4	3-Altas	3	ALTO	12	Mensagem pop-up	Remoto	Pe	Cr	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	2,40	MAIOR	4,03								
			4-Provável	4	3-Altas	3	ALTO	12	Revisão de cumprimento	Presencial	Pd	Cr	Sa	Média	0	MAIS QUE REGULAR	3	MAIOR	4,00	MAIOR	4,03								
Pagamento	Pagar o imposto sobre o valor agregado sobre bens e serviços acumulados no mês anterior na respectiva Tesouraria Comunal ou nas agências bancárias autorizadas pelo Serviço de Tesouraria, dentro dos prazos estabelecidos para cada tipo de contribuinte	Não pagamento do F29 em relação ao IVA resultante de notificação fora do prazo no escritório	4-Provável	4	1-Baixas	1	MODERADO	4	Mensagem pop-up	Remoto	Pe	Cr	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,80	MENOR	1,12								
			4-Provável	4	1-Baixas	1	MODERADO	4	Alterações administrativas	Não se aplica	Pe	Est	Sa	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,80	MENOR	1,12								
			4-Provável	4	1-Baixas	1	MODERADO	4	E-mail	Remoto	Pd	Cr	Sa	Média	0	MAIS QUE REGULAR	3	MENOR	1,33	MENOR	1,12								
			4-Provável	4	1-Baixas	1	MODERADO	4	E-mail	Remoto	Pd	Pv	Sa	Média	0	BUENO	4	MENOR	1,00	MENOR	1,12								
			4-Provável	4	1-Baixas	1	MODERADO	4	Alterações nos sistemas informáticos	Não se aplica	Pe	Est	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,80	MENOR	1,12								
Cadastro	Cadastrar e/ou atualizar filiais	Comerciantes com estoque de inventário que não cadastram filiais no serviço	2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	E-mail	Remoto	Oc	Pv	Sa	Média	0	REGULAR	2	MENOR	1,00	MENOR	0,70								
			2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	Cumprimento fiscal no local	Presencial	Oc	Cr	Ma	Média	0	REGULAR	2	MENOR	1,00	MENOR	0,70								
			2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	Cumprimento fiscal no local	Presencial	Oc	Cr	Ma	Média	0	REGULAR	2	MENOR	1,00	MENOR	0,70								
			2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	Alterações administrativas	Não se aplica	Pe	Est	Ma	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,40	MENOR	0,70								
			2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	Mensagem pop up	Remoto	Pe	Est	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,40	MENOR	0,70								
			2-Improável	2	1-Baixas	1	BAIXO	2	Cumprimento fiscal no local (ponto fixo)	Presencial	Oc	Cr	Ma	Média	0	REGULAR	2	MENOR	1,00	MENOR	0,70								
Declaração	Determinar corretamente o crédito fiscal do IVA	Sobredeclaração de crédito fiscal do IVA	1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	E-mail	Remoto	Pd	Pv	Sa	Média	0	BUENO	4	MENOR	0,75	MENOR	0,76								
			1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	Mensagem pop up	Remoto	Pe	Cr	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,60	MENOR	0,76								
			1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	Cumprimento fiscal no local (ponto fixo, focalizado)	Presencial	Pd	Cr	Ma	Média	0	MAIS QUE REGULAR	3	MENOR	1,00	MENOR	0,76								
			1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	Revisão de cumprimento	Oficina	Pd	Cr	Ma	Média	0	MAIS QUE REGULAR	3	MENOR	1,00	MENOR	0,76								
			1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	Auditoria	Oficina	Pd	Cr	Ma	Média	0	MAIS QUE REGULAR	3	MENOR	1,00	MENOR	0,76								
			1-Raro	1	3-Altas	3	SIGNIFICATIVO	3	Alterações nos sistemas informáticos	Não se aplica	Pe	Est	At	Média	0	ÓTIMO	5	MENOR	0,60	MENOR	0,76								

### 3.1.2.2 Exemplo 2

Se forem acrescentados elementos adicionais à matriz acima - o que contribui para o processo de tomada de decisão -, é muito provável que a hierarquia de riscos seja modificada.

**Tabela 36:** Outros elementos de apoio à tomada de decisões na matriz de riscos

Eficácia		Informações para a tomada de decisões					
Avaliação do tratamento	Custo unitário do tratamento	Relevância da aplicação do tratamento	Consequências para a arrecadação por tratamento	Número de contribuintes por tratamento	Contribuintes em níveis severos	Volume de contribuintes	% contribuintes com brechas

Informações para a tomada de decisões					
Tendência da brecha	Movimentação risco específico				Tratamento aplicado anteriormente
	Baixo	Moderado	Significativo	Alto	

Embora a matriz de riscos acima (Ilustração 59) apresente uma hierarquização dos riscos, esta classificação pode ser modificada com informações complementares. Alguns casos de tais modificações são mostrados abaixo:

- **Avaliação de tratamentos:** resultado do processo de avaliação (ver capítulo sobre avaliação do tratamento). Em caso de não contar com um histórico que permita a avaliação dos tratamentos, é possível utilizar tratamentos comparáveis que possuam as mesmas características.

**Tabela 37:** Avaliação do tratamento

Avaliação Anterior	Sim	Bom
		Regular
		Ruim
Considerando o histórico	Não	Bom
		Regular
		Ruim

- **Custo unitário de tratamento:** pode-se estabelecer o custo unitário por unidade de tempo e por valor dos custos diretos associados, o que pode incluir, por exemplo, o valor médio da mão-de-obra direta, a agregação de custos logísticos ou outros custos relacionados à estruturação, aos materiais etc.

**Tabela 38:** Custos estimados para as ações de tratamento

	Canal	HRS	US\$.
Revisão de riscos	Campo	8	\$177
	Escritório	7	\$154
	A distância	6	\$132
Revisão de cumprimento	Campo	24	\$601
	Escritório	22	\$551
	A distância	20	\$501
Auditoria		100	\$2.819

- **Relevância da aplicação do tratamento:** determinar o período ideal para a aplicação do tratamento.
- **Consequência para a arrecadação:** associada à rentabilidade estimada da arrecadação do imposto que resulta do tratamento a ser aplicado.
- **Número de contribuintes por tratamento:** refere-se ao número de contribuintes pertencentes ao quadrante do risco de descumprimento a ser aplicado ao tratamento.
- **Contribuintes em nível severo:** o número de contribuintes que têm um nível severo de risco de descumprimento.
- **% volume de contribuintes:** corresponde à proporção entre o número de contribuintes por tratamento e o número total de contribuintes que apresentam o risco.
- **% contribuintes com brecha:** refere-se à proporção entre os contribuintes que têm brecha na mesma obrigação tributária e o número total de contribuintes que apresentam o risco.
- **Tendência da brecha:** refere-se ao comportamento da brecha ao longo do tempo. Para este fim, deve-se decidir a unidade de tempo para comparação.
- **% movimentação risco específico:** refere-se à porcentagem de contribuintes que apresentam aumento em sua categoria de risco, Ex. contribuintes que no período anterior estavam na categoria “significativo”, mas no período de análise mudam para a categoria “severo”, “alto” ou qualquer outra combinação que implique um incremento ao nível de risco.
- **Tratamento aplicado anteriormente:** resposta de caráter binário (sim/não).

Entendendo que este é um problema multidimensional, a decisão pode envolver uma combinação dos elementos mencionados acima, ou seja, o que é indicado na matriz. Caberá a cada Administração Tributária ponderar ou incluir outras variáveis que sejam de interesse estratégico.

### 3.2 Consolidação de riscos

Nesta etapa, são consolidados os riscos específicos apresentados por um contribuinte e sua respectiva valoração. Deve-se levar em conta que é perfeitamente possível que um contribuinte tenha mais que um risco de descumprimento, sendo um de caráter severo e o outro baixo, por exemplo. Isto sem dúvida tem um impacto nas decisões de alocação de tratamento.

Ao consolidar todos os riscos priorizados e hierarquizados, é possível obter os seguintes resultados:

- Identificação dos **tratamentos não nominativos**, que são aqueles tratamentos que não são aplicados a um contribuinte específico. Dentre estes, pode-se destacar os tratamentos estruturais e preventivos propostos. Um exemplo de tratamento preventivo não nominativo seria a publicidade na televisão para incentivar o cumprimento das obrigações tributárias, com ênfase na importância do pagamento de impostos para o bem-estar e o desenvolvimento do país. Neste tipo de iniciativa, não é possível determinar de

forma nominativa o contribuinte cujo comportamento será influenciado por este tipo de iniciativa. É bastante direcionada para segmentos de contribuintes ou para a totalidade dos contribuintes.

O coletivo de ações de tratamento é geralmente controlado como um projeto. Portanto, deve ser considerada uma etapa prévia de análise de viabilidade técnica e econômica, o que, se for aplicável, leva ao processo de controle de projetos realizado pelos escritórios de controle de projetos.

- Identificação de **tratamentos nominativos** sobre os contribuintes: os tratamentos nominativos incluem tratamentos corretivos e preventivos propostos (não incluídos no grupo anterior). Um exemplo seria uma mensagem de aviso fornecida durante determinado período de tempo.

Os riscos associados aos tratamentos devem ser priorizados com base em diferentes variáveis, sejam elas próprias do risco específico ou do contribuinte que apresenta esse risco, ou de acordo com orientações estratégicas ou com o julgamento de especialistas.

Em seguida, para cada contribuinte, os riscos específicos devem ser classificados de forma a definir a melhor estratégia para melhorar sua conduta diante do sistema tributário. Neste caso, algumas das variáveis a considerar para esta hierarquização são:

- Complexidade dos tratamentos associados aos riscos específicos apresentados pelo contribuinte.
- Nível de cada risco de descumprimento apresentado pelo contribuinte.

Como resultado deste processo, obtém-se a hierarquização dos riscos a serem tratados para cada contribuinte, a qual serve de entrada para o processo seguinte, que corresponde à alocação de tratamentos a serem aplicados a cada contribuinte.

### 3.3 Alocação de tratamentos

Neste caso, a forma de alocar os tratamentos a serem aplicados a cada contribuinte é proposta na Política de Alocação de Tratamento (PAT) de cada um dos riscos de descumprimento. Portanto, o que deve ser selecionado são aqueles contribuintes que têm maior impacto na melhoria do cumprimento das obrigações do sistema tributário, seja ao reduzir as brechas ou ao atenuar os riscos específicos analisados.

Para selecionar os contribuintes que podem ser tratados, deve-se considerar os riscos do contribuinte. Porém, outra variável importante é a disponibilidade de recursos para executar as ações de tratamento. Esta disponibilidade é, por sua vez, condicionada pela estrutura organizacional, em termos de estruturação das ações de tratamento, das validações jurídicas e normativas, da construção e da execução tecnológica, da análise, da execução e do atendimento nos escritórios, das capacidades das equipes de fiscalização, entre outros aspectos.

Para alcançar isso, devem ser levadas em conta pelo menos as seguintes variáveis associadas a cada contribuinte:

- Classificação de risco do contribuinte.
- Classificação e valores de todos os riscos de descumprimento que este apresenta.
- Brechas tributárias.

Como resultado deste processo, obtém-se uma hierarquização dos contribuintes a serem tratados, sobre os quais já se possui o detalhamento e a ordenação dos riscos específicos a serem tratados.

### 3.4 Despacho e gestão de estoques

Este é um subprocesso em que são recebidas as alocações de tratamento resultantes por contribuinte e é agendado seu despacho. Por outro lado, deve-se considerar que, sem prejuízo das contingências, é altamente provável que o produto resultante do processo de alocação de tratamentos produza um número de casos diferente (geralmente maior) que a respectiva capacidade de execução e, portanto, é gerada uma gestão de estoques, com o objetivo de gerenciar as carências e os excedentes existentes em unidades de execução específicas.

Um resultado necessário que surge do processo de priorização está relacionado ao planejamento operacional. Existem alguns elementos neste planejamento, tais como:

- Cada ação de tratamento requer a estruturação de diretrizes, checklists ou guias, scripts de correspondências ou ligações, ou roteiros de folhetos ou palestras, tanto se se trata de ações de tratamento corretivas ou preventivas. Da mesma forma, as ações de tratamento estruturais requerem planejamento para sua especificação e execução.
- Por outro lado, a execução destas é também impulsionada por recursos das unidades operacionais.
- A gestão de estoques pode exigir algum planejamento, Ex. quais ações preventivas precisam ser despachadas com prazos, para que não percam sua eficácia.
- Ademais, existem ações como o envio de e-mails, cujos resultados precisam ser monitorados. Um exemplo destes resultados seria a reação que provocam no contribuinte. Em alguns casos, pretende-se que o e-mail informativo permita ao contribuinte agir de forma autônoma. No entanto, se o nível de presença do contribuinte do escritório aumentar, é possível que seja provocado um efeito adverso ao esperado. Enfatizam-se a clareza e a simplicidade das mensagens entregues ao contribuinte, assim como os canais de apoio à comunicação. Por exemplo, ao enviar um e-mail informativo, é importante que o help desk esteja ciente disso, de forma que, se o contribuinte decidir consultar o setor de atendimento como resultado do e-mail, seja possível orientá-lo de forma eficaz.

O processo conjunto de despacho e gestão de estoques das ações de tratamento que dispõem as diferentes unidades territoriais de uma Administração Tributária considera pelo menos as seguintes etapas:

1. Identificação das capacidades.
2. Projeção e programação.
3. Carga de trabalho.
4. Acompanhamento.

### 3.4.1 Identificação de capacidades

Esta etapa está relacionada à identificação dos recursos disponíveis para a execução das diferentes ações de tratamento na Administração Tributária, com um enfoque específico nos recursos humanos disponíveis e distribuídos em diferentes unidades geográficas. A definição da capacidade permitirá posteriormente uma identificação mais eficaz e eficiente dos recursos da Administração Tributária em prol do cumprimento tributário. É necessário que esta atividade seja realizada periodicamente, pois permitirá cobrir as diferentes ações de tratamento ao longo do tempo.

O *Servicio de Impuestos Internos* do Chile realiza um processo de atualização da tabela de funcionários com funções relacionadas ao desenvolvimento ou à execução de ações de tratamento, considerando, assim, as funções que eles desempenham (fiscalização), bem como as possíveis mudanças ou considerações especiais que cada unidade territorial possua. Por exemplo, poderia ser relevante um foco especial nas empresas mineiras no Norte, enquanto no Sul o foco poderia ser a indústria pesqueira, com maior ênfase nos processos de reembolso do IVA ou de auditorias complexas.

Além disso, são considerados vários fatores, tais como alterações legais (alterações de leis que implicam, por exemplo, maiores poderes para a Administração Tributária, o que poderia implicar um aumento na dotação de pessoal, entre outros), alterações organizacionais e funcionais (novas unidades territoriais, papéis e funções, entre outros). Uma vez finalizada esta atualização, será possível estabelecer as capacidades de cada unidade regional, o que permitirá uma identificação mais eficaz e eficiente dos recursos de auditoria, e cujo impacto será especificamente dado no processo de “projeção” que se desenvolve a seguir.

### 3.4.2 Projeção e programação

Nesta etapa, é importante estimar a carga de trabalho com base nas alocações já obtidas na etapa anterior. Desta forma, será possível estimar as capacidades de execução das ações de tratamento nominativas para gerenciar o cumprimento tributário na Administração Tributária, o que se traduzirá - de forma operacional e posterior - no fornecimento das diferentes ações de tratamento às distintas unidades de trabalho, garantindo o cumprimento do objetivo do plano de execução das ações de cumprimento tributário. Desta forma, são assegurados dois objetivos específicos neste processo:

- Fazer uma projeção da necessidade de ações de tratamento por unidade de execução, por tipo de ação de tratamento e por unidade de tempo. Este subprocesso considera, para sua decisão, que, em um determinado momento, as unidades de atendimento têm disponíveis ações, taxas de conclusão e devoluções por contingência.

- Realizar um cronograma de tratamentos, estabelecendo horários específicos em que serão efetuados os despachos das ações de tratamento, assim como os downloads, despachos de comunicações ou outras tarefas associadas à gestão dos tratamentos.

De maneira semelhante ao processo de identificação de capacidades, as atividades de projeção e programação requerem atualizações periódicas associadas à importância e à urgência consideradas pela própria Administração Tributária, tanto para a prestação de ações de tratamento às unidades regionais quanto para o cumprimento dos planos de fiscalização periódica considerados pela própria.

No âmbito do *Servicio de Impuestos Internos* (SII) do Chile, a projeção está vinculada às necessidades da carga de trabalho associada aos recursos de fiscalização nas diversas unidades territoriais do Serviço e à disponibilidade das diferentes ações de tratamento decorrentes do processo de priorização de riscos e de consolidação de tratamentos e do estoque de ações de tratamento disponíveis, entre outras considerações. A programação tem a ver com o cumprimento do programa de trabalho acordado pela Administração Tributária, que considera os diferentes focos das ações de cumprimento tributário que a própria administração considera necessárias para seu desenvolvimento. Especificamente, o SII considera, no Plano Operacional de Cumprimento Tributário (POCT) as ações específicas (com um enfoque puramente operacional) a serem executadas durante esse período, e no Plano de Gestão do Cumprimento Tributário (PGCT), as ações de fiscalização e os focos durante um determinado período a um nível mais estratégico, sendo este último publicado anualmente no próprio site do SII para informar os cidadãos e os contribuintes.

Sob a mesma perspectiva, no caso das contingências operacionais relacionadas à execução de ações de tratamento (dificuldades em abordar os contribuintes, ampliação das revisões, realocação a outras unidades territoriais e equipes de trabalho, problemas na qualidade do cumprimento dos riscos detectados, entre outros casos), o SII poderá dispor de ações de tratamento de substituição provenientes de ações previamente selecionadas, mas não enviadas em função da disponibilidade de capacidade nas diferentes unidades de execução armazenadas ou disponíveis para despacho especialmente gerenciado, que servem como estoque e seguem as mesmas regras de atualização devido às contingências mencionadas acima. Assim, na medida do possível, estarão disponíveis ações de tratamento de substituição para assegurar a continuidade operacional, assim como a eficácia e a eficiência na execução das ações de tratamento.

### 3.4.3 Carga de trabalho

A carga de trabalho refere-se à disponibilização às diferentes unidades executoras das ações de diferentes ações que emanam do processo de consolidação das ações de tratamento, considerando suas capacidades, sua projeção e sua programação. Normalmente, essa carga de trabalho é organizada através do uso de ferramentas de apoio à gestão de fiscalização, plataformas colaborativas e sistemas de casos. Além da identificação das próprias ações de tratamento, é disponibilizado qualquer material complementar que seja adequado para a execução do caso.

A carga de trabalho já selecionada para execução está disponível em diferentes sistemas informáticos de apoio à gestão e à própria fiscalização, dependendo de sua natureza: sistemas como o Assinatura Eletrônica Avançada (envio de e-mails ou cartas certificadas aos contribuintes), Sistema de Gestão de Fiscalização (sistema de cadastro e acompanhamento operacional das

ações de tratamento baixadas para execução), Sistema Integrado de Cumprimento Tributário (sistema de informação integral ao contribuinte) e Expediente Eletrônico (repositório eletrônico de documentos fornecidos tanto pelo SII quanto pelo contribuinte), dentre outros. Estes sistemas permitem a sistematização das ações de fiscalização por meio da inserção de dados, da consulta de informações, da incorporação de dados complementares (fornecidos ou não pelo contribuinte), e do envio de informações ao contribuinte (mensagens, e-mails e cartas registradas, entre outros).

As atividades relacionadas a este processo podem ser realizadas em diferentes prazos variáveis. Por exemplo, o carregamento programado das ações de tratamento é executado mensalmente. Dependendo das necessidades de fiscalização ou do contato com o contribuinte, a programação pode ser afetada, o que pode levar a despachos em outras datas específicas, como quando existe um foco específico de fiscalização que o próprio SII ressalte, um tema incerto ou uma situação de fraude detectada.

### 3.4.4 Acompanhamento

Esta etapa refere-se ao acompanhamento periódico da eficácia e da eficiência das diversas ações de tratamento programadas ou executadas por cada uma das unidades territoriais por meio de indicadores de gestão operacional. Deste modo, estes indicadores de gestão buscam medir periodicamente o cumprimento do planejamento estabelecido pela Administração Tributária.

Nesta etapa, é essencial contar com todas as fontes de dados e informações que permitam a estruturação, a construção, a execução e a atualização dos diferentes indicadores. Desta forma, a própria Administração Tributária poderá conhecer o nível de cumprimento das ações programadas ou colocadas à disposição das unidades executoras, e tomar decisões oportunas sobre possíveis mudanças ou focos específicos, em busca de eficiência e eficácia na execução de tais ações.

O *Servicio de Impuestos Internos* do Chile (SII) elabora diversos relatórios de gestão operacional e estatísticas de processos para facilitar a tomada de decisões. Dentre estes relatórios e estatísticas, destacam-se os relatórios de progresso para as unidades executoras, os quais contêm informações desagregadas e relatórios executivos. Os indicadores são construídos fazendo uso de diferentes fontes de dados, fornecidas pelos próprios sistemas de cadastro disponíveis no SII. A atualização destes relatórios dependerá do destinatário. Por exemplo, se for uma contraparte operacional, poderá ser diária ou semanal; se for uma contraparte tática, poderá ser mensal; se esta for estratégica, a periodicidade poderá ser mensal, trimestral, semestral ou anual, fornecendo diferentes níveis de detalhe em cada um dos relatórios.

## 4 Etapa 4: Tratar

Corresponde à execução das ações de tratamento definidas na etapa anterior, as quais devem ser validadas e supervisionadas antes de sua efetiva execução nas áreas operacionais ou executoras de ações de tratamento.

Na etapa de análise, para cada risco de descumprimento, foram analisadas as ações de tratamento viáveis a serem implementadas. Na etapa 2 da seção Tratamento, relativa à análise de riscos, foram abordados os tipos de tratamento em termos gerais: corretivo, preventivo e estrutural. Nesta seção, serão aprofundadas as considerações a levar em conta na aplicação

destes tratamentos, em particular as modalidades, os canais, os âmbitos de aplicação, os recursos disponíveis e o apoio necessário.

Adicionalmente, esta seção reforça a ideia de que as ações de tratamento contidas nos programas de tratamento devem promover o princípio da proporcionalidade, ao detalhar critérios para definir seu alcance e as diferentes modalidades sob as quais as ações de tratamento podem ser implementadas. As etapas de análise de riscos, assim como de priorização e consolidação, conforme apontado acima, determinarão que:

- A etapa de análise de riscos específicos determina a identificação dos diferentes níveis de severidade dos riscos. Da mesma forma, os tratamentos nominativos são alocados de acordo com a severidade do risco específico e do risco do contribuinte medido. É necessário assegurar que as ações mais intensivas sejam alocadas aos contribuintes que têm risco específico e risco do contribuinte mais deteriorado.
- A etapa de priorização permite uma classificação dos riscos específicos de tal forma que tenham maior hierarquia os riscos mais relevantes de acordo com o grau de exposição que tal descumprimento gera para o fisco.
- A etapa de alocação de tratamentos nominativos, por sua vez, fica condicionada por regras em que as ações de tratamento mais intensivas terão prioridade em sua aplicação.

Nesta etapa, dependendo da forma como cada Administração Tributária está organizada, determina-se o momento oportuno para implementar a ação em cada área operacional. Por exemplo, a nível micro, cada área operacional tem que aplicar elementos de gestão e decidir qual tratamento maximiza a rentabilidade do ponto de vista da gestão de recursos, levando em conta que os casos têm uma data de vencimento.

Para garantir o êxito do processo, é necessário rigor em cada etapa. No entanto, nesta etapa é estabelecido o contato com o contribuinte; este é um fator relevante que afeta seu comportamento.

A execução eficaz de qualquer estratégia de tratamento de descumprimento depende do cumprimento em três áreas-chave: recursos, estruturação e execução.

## 4.1 Recursos

A Administração Tributária é responsável perante o governo e a comunidade pela utilização rentável dos recursos. A gestão do cumprimento consiste essencialmente em otimizar o uso dos recursos alocados a uma Administração Tributária para maximizar o nível global de cumprimento das leis fiscais. Sob este cenário, esta deve assegurar que a execução de suas estratégias de tratamento seja bem planejada, gerenciada e comunicada, demonstrando um alto nível de profissionalismo no processo. Estes correspondem aos recursos humanos, gastos e custos administrativos que são utilizados na execução de um tratamento. Isto deve incluir a alocação eficaz de recursos, tanto a nível central quanto em nível da unidade operacional.

## 4.2 Estruturação

A estruturação da ação de tratamento contribui para o sucesso de sua execução. A OCDE <sup>35</sup> argumenta que a estruturação colaborativa pode contribuir significativamente para seu objetivo final. Os potenciais participantes no processo de estruturação podem incluir representantes da indústria-alvo, segmentos de mercado ou subgrupo, profissionais, representantes de outras agências governamentais, grupos de pressão e associações comunitárias.

Há três benefícios principais da adoção de uma abordagem de coestruturação.

Em primeiro lugar, assegurar o apoio e a cooperação dos agentes-chave pode ser crucial para a obtenção da influência que é necessária atingir sobre o comportamento do contribuinte.

Em segundo lugar, quanto mais partes interessadas estiverem envolvidas, maior será a participação no diálogo sobre questões específicas e maior será o potencial das estratégias concebidas, ajudando a torná-las inovadoras e viáveis.

Terceiramente, se a autoridade é vista como genuína em seu desejo de estabelecer parcerias com a comunidade, o potencial subproduto é uma melhoria na credibilidade e na integridade da autoridade. O diálogo proporciona informações à autoridade de receitas, o que influencia em seu desempenho e ajuda a manter a percepção de justiça e confiança.

A estruturação também contempla as diretrizes de trabalho que devem ser focalizadas no processo integral, a utilização de informações precisas e as respostas às seguintes perguntas: o que está sendo revisto?, qual é o risco?, quais são os elementos contrastantes para aceitar ou rejeitar o risco?, qual é o alcance e o foco? entre outros. Recomenda-se incluir informações sobre o negócio, dados macroeconômicos e informações relacionadas ao ambiente, o que permite conhecer o contribuinte e questionar sobre as causas ou as melhorias no processo. Além disso, podem ser incluídas informações tributárias acessórias, Ex. as brechas do contribuinte, a fim de compreendê-las e tratá-las adequadamente.

A visão dos níveis auditores ou implementadores é essencial para a etapa de estruturação, ao avaliarem e coestruturarem as diretrizes, os alcances, os riscos de base, os focos ou a intencionalidade a ser gerada. Desta forma, ao reforçar a etapa de estruturação colaborativa, é possível alcançar um padrão de estruturação significativamente mais elevado. É sempre importante considerar a execução de estudos-piloto baseados em amostras para validar situações em que não há histórico de execução prévia de determinadas ações de tratamento.

## 4.3 Execução

A execução de qualquer estratégia específico de tratamento deve ser justa, imparcial e consistente.

Os funcionários são a chave para o sucesso da execução, pois devem não só ter um amplo conhecimento tributário acerca dos assuntos que estão auditando, mas também devem ter íntegros e colocar em prática valores institucionais, tais como probidade, justiça e respeito. Não menos importante, as ações de cada funcionário representam a imagem da instituição e influenciam no cumprimento por parte do contribuinte.

<sup>35</sup> OCDE, GUIDANCE NOTE; Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, October 2004, p 58-60

É necessário considerar etapas de disseminação antes da execução das ações de tratamento, a fim de comunicar adequadamente seu alcance. A plena compreensão destes por aqueles que implementarão as ações de tratamento é sinônimo de sucesso. Por outro lado, é útil manter canais abertos durante a execução para esclarecer dúvidas, realizar consultas ou fornecer apoio durante a execução.

A Administração Tributária do Chile implementou um procedimento de monitoramento e apoio à execução de ações de tratamento, particularmente com maior aplicação em auditorias. Este procedimento é composto, em termos gerais, de duas instâncias principais:

- **Monitoração de operações relevantes:** tanto a nível central quanto regional, são necessários para cadastrar uma entrada no sistema quando o caso a ser executado seja considerado relevante. Uma instrução interna define a categoria “relevante”. Por exemplo, o montante da operação é um critério importante a ser considerado.
- **Aplicação de normas especiais:** por exemplo, durante a execução de uma ação de tratamento, podem surgir situações que justifiquem a aplicação da regra norma antievasão. Neste caso, é convocada uma equipe de apoio a nível central, a qual pode determinar o agravamento da situação de acordo com sua complexidade, podendo o caso ser analisado e resolvido com a participação da equipe de gestão institucional. O objetivo é apoiar a equipe de execução e garantir um tratamento adequado e consistente do caso.

#### 4.4 Critérios para a definição do alcance das ações

As ações contidas nos programas de tratamento devem promover o princípio da proporcionalidade, para que sejam proporcionais ao nível de cumprimento tributário do contribuinte.

Neste contexto, são especificados critérios para definir o alcance das ações de tratamento em matéria de fiscalização, os programas de tratamento e os canais e as modalidades de atendimento às ações.

As ações de tratamento compreendem diferentes atividades que a Administração Tributária pode realizar no uso de suas competências, tais como a facilitação ou a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias e a assistência ou a fiscalização dos contribuintes em cumprirem com suas obrigações. Ao mesmo tempo, estas ações podem ser dirigidas a todo o sistema tributário, a um determinado segmento de contribuintes ou a contribuintes específicos, o que se traduz em um vasto leque de ações disponíveis para abordar diversos comportamentos, razão pela qual é necessário definir o âmbito de cada ação tributária e, posteriormente, medir sua eficiência e eficácia.

Para maximizar o impacto das ações e com o objetivo de enfrentar os riscos de descumprimento e as brechas fiscais, as áreas de negócio geradoras das ações devem projetar, especificar, estabelecer ou solicitar na documentação correspondente, de forma clara, segundo proceda, o foco da ação, o alcance temporal do risco de descumprimento tratado pela ação e os elementos mínimos a serem verificados durante a ação, tudo de acordo com as seguintes diretrizes:

**Tipo de ação:** indicar se a ação é preventiva ou corretiva.

**Foco da ação:** deve ser especificado o sujeito a quem a ação deve ser executada e a situação para a qual esta é projetada:

- Causas que dão origem ao descumprimento;
- Processo ou desenvolvimento, ou
- Destino, finalidade ou resultado.

Um exemplo, quando se observa:

- Um risco de início de atividade por parte de uma pessoa que não tem intenção de exercer atividades tributáveis e busca obter vantagens tributárias ou outras vantagens indevidas através de operações simuladas ou não fidedignas, é necessário indicar se a ação deve ser tomada no processo de recepção da notificação de início de atividade (ação preventiva) ou após a respectiva notificação (corretiva).
- Um risco de subvaloração do valor de transferência de bens imóveis, deve-se indicar se a ação deve incidir sobre tabeliões, curadores de arte, corretores ou intermediários fiscais em geral (ação preventiva) ou sobre as partes contratantes ou os beneficiários do uso ou usufruto tais bens (preventiva ou corretiva, segundo o caso).
- Um risco de descumprimento do imposto sobre cigarros deve ser definido se o maior impacto da ação de aplicação for alcançado através do controle preventivo de produtores, distribuidores, transportadores, varejistas ou pessoas que vendem ao consumidor final.

**Extensão temporal das consequências associadas ao risco a enfrentar:** deve ser especificado se as ações de tratamento do risco de descumprimento em questão indicam diferenças temporárias ou permanentes que afetem negativamente o sistema tributário.

Como exemplo, em projetos de investimento que darão origem a despesas de depreciação fiscal, deve ser feita uma distinção clara sobre se o risco de descumprimento reside principalmente no valor do investimento (o qual pode dar origem a diferenças permanentes que afetem a base tributável) ou na depreciação do investimento (que dá resulta em diferenças temporárias na base tributável).

**Documentação a ser consultada:** deve-se especificado em que casos devem ser corroborados os seguintes elementos, que podem afetar a base tributável:

- i. Cálculo das operações ou transações (abordagem transacional): refere-se ao cotejo da documentação com os cadastros contábeis, contratuais e fiscais relevantes, a fim de verificar se a determinação da base tributável está correta. Por exemplo, deve ser verificado se os livros contábeis principais ou auxiliares, ou os contratos ou escrituras, conforme o caso, mostram custos, despesas ou valores diferentes daqueles utilizados ou declarados na determinação da base tributável do respectivo imposto.
- ii. Relevância (abordagem pessoal): corresponde à verificação das operações realizadas pelo contribuinte, ou seja, se as atividades declaradas são imputáveis ou atribuíveis ao contribuinte que as informa, ou se o contribuinte realiza as atividades e gera os rendimentos declarados. Por exemplo, deve ser verificado se a empresa cadastra como despesa própria os serviços gerais que são, de fato, utilizados em parte por outras empresas ou pessoas, ou se a empresa declara rendimentos que, de fato, correspondem a outros contribuintes que produzem o mesmo rendimento.

- iii. Regime tributário (abordagem tributária): refere-se ao fato de se, estabelecido o cálculo das operações e sua relevância, é verificado se lhes foi aplicado o regime tributário pertinente. Por exemplo, deve-se cotejar se as perdas incorridas sob determinado regime tributário são deduzidas nos resultados computáveis sob um regime tributário diferente.
- iv. Eficácia (abordagem substantiva): corresponde à ratificação da existência ou eficácia dos bens ou serviços oferecidos pelo contribuinte ou da existência do próprio contribuinte, segundo as instruções gerais sobre a matéria.
- v. Valoração (abordagem substantiva): corresponde à verificação, através de testes específicos, se o valor contratado ou alocado está de acordo com o modelo de negócio realizado pelo contribuinte ou no segmento, setor ou mercado em que este participa. Neste caso, pode ser considerada a tributação com referência aos valores correntes de mercado, aqueles efetivamente negociados em um mercado de referência, ou técnicas geralmente aceitas para a valoração de ativos, tais como direitos, ações e instrumentos financeiros.

A fim de salvaguardar o princípio da proporcionalidade da ação de tratamento e respeitar suas limitações operacionais, as áreas geradoras das ações de tratamento da Administração Tributária, em suas revisões de cumprimento dos contribuintes de risco baixo ou chave, deverão especificar se será suficiente a consideração dos três primeiros elementos, independentemente de a ação ser realizada à distância ou com um funcionário designado, seja em campo em seu escritório. Para contribuintes de risco alto ou médio, é provável que seja solicitada o reconhecimento da eficácia material ou a respectiva valoração, a qual deve ser instruída na respectiva pauta de trabalho.

**Modalidade de execução da ação:** as áreas geradoras devem especificar se a respectiva ação de tratamento deve ser realizada na modalidade:

- a. À distância: por exemplo, um funcionário pode contatar o contribuinte por telefone e tratar do caso por este mesmo meio, com o auxílio de um arquivo eletrônico.
- b. Presencial: um funcionário estabelece contato direto e presencial com o contribuinte.
- c. Autoatendimento: é o próprio contribuinte, sem a intervenção de funcionários da Administração Tributária, que resolve (através do escritório virtual do site, por exemplo) ou toma conhecimento de qualquer comunicação.

**Canal de resolução da ação:** as áreas geradoras devem especificar se a ação a ser tomada deve ser via escritório virtual ou site, em campo ou no escritório, via telefone ou via mensagem (e-mail ou carta).

## 4.5 Programas de tratamento

Um programa de tratamento é um agrupamento de ações estruturais, preventivas e/ou corretivas que visam abordar, no contexto da regulamentação em vigor, os níveis de cumprimento tributário relacionados a uma obrigação tributária, sejam brechas ou riscos de descumprimento, associados a um processo ou segmento de contribuintes, de modo que as combinações de tais ações tenham o maior impacto possível.

O programa de tratamento é o resultado da interação das diferentes áreas de negócio (geradoras, gestoras de risco e proprietárias de processos) da Administração Tributária.

Com base nesta interação e nos processos de risco, os programas de tratamento terão os seguintes focos: processos, brechas fiscais, segmentos de contribuintes, entre outros. É necessário indicar expressamente as ações preventivas e corretivas.

#### 4.6 Modalidades de aplicação

Considerando que existem diferentes modalidades de aplicação das ações dos contribuintes, é necessário definir quais são as que permitem influenciar as causas de descumprimento, prevenir e detectar as diferenças de impostos, conseguir maior certeza sobre o risco a enfrentar, aumentar os conhecimentos dos contribuintes e incentivar seu cumprimento de uma forma mais adequada.

A modalidade de aplicação variará em função do objetivo da ação, da valoração do risco de descumprimento a gerenciar, da magnitude dos descumprimentos, dos elementos ou atributos a corroborar e do perfil de cumprimento dos contribuintes sob análise. As modalidades de aplicação são: autoatendimento, à distância e presencial.

As ações preventivas e corretivas devem, como regra geral, promover e incentivar o cumprimento voluntário de todas as obrigações tributárias que dizem respeito aos contribuintes e, no âmbito deste imperativo, visar a resolução dos procedimentos e processos de revisão relacionados aos mesmos, utilizando as modalidades e canais disponíveis.

A título de exemplo, podem ser implementadas as seguintes modalidades de execução de ações de tratamento, segundo a classificação de risco do contribuinte (CRC):

- Se um contribuinte possui uma CRC “Baixo” com ações corretivas, é favorecida a modalidade de autoatendimento, através da utilização do canal do site institucional ou de aplicativos em dispositivos móveis para resolver as diferenças reportadas.
- Se um contribuinte apresenta uma CRC “Chave” com ações preventivas, pode-se utilizar a modalidade de atendimento presencial, por meio de canais como reuniões, ou atendimento remoto, com o envio de mensagens personalizadas, com acompanhamento permanente e personalizado de seus níveis de cumprimento.
- Se um contribuinte tem uma CRC “Médio” com ações preventivas, é favorecida a modalidade de atendimento à distância, através da utilização de canais de massa (mensagens em janelas pop-up, cartas, e-mails), com monitoramento eletrônico permanente dos níveis de cumprimento.
- Se um contribuinte possui uma CRC “Alto” com ações corretivas, o foco é o atendimento presencial no escritório, através de uma fiscalização permanente por meio de revisões de risco e/ou auditorias.

A definição da modalidade de aplicação e do canal de atendimento a ser utilizado em cada caso deve ser estabelecida pelo responsável pelas ações de tratamento e pelo respectivo gerente de riscos, considerando a política de atribuição de tratamento predefinida.

Abaixo está uma descrição das diferentes modalidades de implementação das ações preventivas ou corretivas e os diferentes canais de atendimento que podem ser utilizados em cada modalidade:

#### a) Autocorreção

- **Descrição:** corresponde às ações que permitem informar os contribuintes sobre suas brechas de descumprimento ou diferenças fiscais determinadas, exigindo que a resolução das mesmas seja feita à distância, através do site ou de dispositivos móveis, podendo, dependendo do caso, requerer o apoio ou assistência do help desk.
- **Uso:** pode ser utilizada para revisões de risco (pilotos) ou revisões de cumprimento.
- **Canais de atendimento:** a página web habilitada para corrigir ou contestar, um dispositivo móvel ou módulos de autoatendimento em redes definidas.
- **Alcance:** como regra geral, este tipo de ação é destinado a contribuintes cuja classificação de risco do contribuinte é “baixo”. Podem também ser utilizadas para contribuintes com outras classificações, que apresentem diferenças precisas de tipo e sem prejuízo de ações específicas simultâneas ou subsequentes que procedam nestes casos.

#### b) Revisão à distância

- **Descrição:** corresponde àquelas ações que permitem ao funcionário designado solicitar informações ao contribuinte ou ao representante deste, e/ou comunicar, de forma simples e ágil, o descumprimento, a diferença, a brecha ou a solicitação de informações, sem que necessariamente seja preciso iniciar uma auditoria na ausência de uma resposta.
- **Uso:** utiliza-se para revisões de risco (pilotos) ou revisões de cumprimento.
- **Canais de atendimento:** pode ser utilizado contato telefônico ou eletrônico.

**Alcance:** ações deste tipo, por serem breves, são geralmente dirigidas a contribuintes de risco baixo ou chave, ou a situações que indicam diferenças de impostos suscetíveis a serem corrigidas à distância. O âmbito da revisão deveria ser limitado ao risco, ao descumprimento ou à diferença a ser revista ou fiscalizada. O processo termina quando cumprida a condição estabelecida na respectiva instrução que ordena a revisão, independentemente de o contribuinte corrigir ou não o que foi solicitado. Caso, com base nas informações recebidas do contribuinte, sejam detectadas outras situações de descumprimento evidente ou relevante, estas podem ser tratadas de acordo com o processo de revisão correspondente.

### c) Revisão de campo

- **Descrição:** corresponde à verificação do comportamento tributário do contribuinte, permitindo verificar, entre outras coisas, a correta emissão e transferência de mercadorias e documentos tributários pelos transportadores, a correta emissão de documentos, cadastros e inventários dos negócios estabelecidos, o cotejo de valores, e a comunicação de infrações ou descumprimentos.
- **Uso:** utiliza-se para revisões de risco (pilotos) e revisões de cumprimento.
- **Canais de atendimento:** estas ações são realizadas em campo, seja no endereço comercial do contribuinte, em escritórios próprios ou de terceiros, em espaços públicos ou estradas, ou, em geral, onde seja necessário para corroborar seu comportamento.
- **Alcance:** estas ações podem ser realizadas após verificação, de forma confiável e direta, do cumprimento tributário do contribuinte em relação a um determinado risco de descumprimento. Além disso, em como respaldo a uma auditoria, será possível conhecer os processos internos do contribuinte, verificando em campo a magnitude de suas operações, Ex. ao questionar sobre a gestão e o volume de estoques, o número de funcionários, as despesas recorrentes, a existência de bens, e, em geral, os critérios e procedimentos de controle interno utilizados pelo contribuinte que têm impacto no cumprimento tributário.

### d) Revisões em escritório

- **Descrição:** corresponde à revisão de eventuais inconsistências que os contribuintes possam apresentar em suas declarações fiscais. Também controla e corrige ocorrências ou transações anômalas em situações específicas, incluindo a verificação de casos complexos e revisões aleatórias ordenadas pelo nível central, dentre outras.
- **Uso:** utiliza-se para revisões de risco (pilotos), que envolvem a investigação e a coleta de mais informações sobre riscos, revisões de cumprimento e auditorias.
- **Canais de atendimento:** estas ações são realizadas em escritórios.
- **Alcance:** a utilização destas ações é favorecida para contribuintes com risco alto ou médio, ou no caso de operações complexas ou revisões aleatórias. A profundidade e a extensão destas ações são determinadas pela proporcionalidade do tipo de revisão a ser realizada, sendo as auditorias as que requerem mais atividades.

## 5 Etapa 5: Avaliação

Esta etapa é essencial e pode ser segmentada em pelo menos três níveis:

1. O primeiro trata de medidas macro, tais como a evasão de IVA ou de imposto de renda, o comércio informal ou a fraude.
2. O segundo nível abrange os indicadores gerais de cumprimento tributário, tais como a evolução das brechas (por exemplo, diminuíram para todas as regiões ou segmentos ou apenas para alguns em determinados casos), a evolução dos níveis de risco específicos (Ex. existem menos contribuintes nos níveis severos para certos riscos específicos) e a evolução da classificação do risco do contribuinte (Ex. diminuíram os contribuintes de risco alto, todos os segmentos e regiões ou apenas em alguns).
3. No terceiro nível, são analisadas as ações de tratamento, ou seja, se foi cumprida a estruturação planejada, se foram cumpridos os objetivos quantitativos ou qualitativos, se se buscou rendimentos, se houve pagamentos associados ao negócio, se atendeu à aprendizagem do contribuinte, ou se diminuiu o nível de desconhecimento. Para isso, pode-se utilizar várias metodologias, tais como grupos de tratamento e controle, auditorias aleatórias e pesquisas.

Esta etapa apresenta certas vantagens: permite a gestão do conhecimento, auxilia na aprendizagem organizacional - pois fornece *feedback* em relação a todo o ciclo anterior -, responde a questões como: o risco foi bem identificado e analisado?; a priorização foi realizada adequadamente?; a execução foi correta?; as ações de tratamento são eficazes?

Esta etapa tem um alto custo de oportunidade associado. Se não houver contato direto com o contribuinte para avaliar adequadamente a eficácia dos tratamentos (por exemplo, cartas de alerta), a existência de outros instrumentos de medição (Ex. um acordo de desempenho institucional que meça horas - *outputs* em vez de *outcomes*) será um incentivo para medir os rendimentos e não os resultados, ou seja, 100% da execução de todas as ações de controle do IVA poderiam ser cumpridas e a evasão poderia aumentar. Nesta circunstância, é a evasão que, em última instância, deveria ser medida, uma vez que a estratégia implementada tinha como objetivo reduzir a evasão ao IVA.

A avaliação do impacto das ações de tratamento executadas pelas Administrações Tributárias a nível estratégico tem como objetivo avaliar se estas ações cumprem seus objetivos. Isto é feito, por exemplo, ao medir a variação das brechas fiscais dos segmentos de contribuintes em determinada jurisdição ou a nível agregado nacional.

Também é possível avaliar a eficácia e eficiência do processo de gestão de riscos de descumprimento tributário em cada uma de suas etapas, desde a identificação dos riscos até a execução dos tratamentos, e até mesmo o próprio processo de avaliação. Neste caso, a avaliação busca medir a relação entre resultados e insumos do processo, o número de riscos abordados e a quantidade de tratamentos aplicados, entre outros possíveis indicadores.

Segundo o modelo tradicional, o foco está em determinar o número de ações de tratamento tomadas e o rendimento associado. Sob o foco da gestão de riscos de descumprimento tributário, é incorporada a abordagem do modelo tradicional, mas o foco está na avaliação do impacto para a concretização da mudança de comportamento dos contribuintes, em que a principal

medida consiste em determinar a eficácia das ações de tratamento materializadas na redução das brechas fiscais ou na mitigação dos riscos de descumprimento. A avaliação deste processo de gestão do cumprimento tributário mede tanto a eficácia das medidas tomadas quanto sua eficiência, considerando o processo como um todo.

Nesta etapa, realiza-se o monitoramento e o acompanhamento dos resultados das ações de tratamento, de modo a avaliar a qualidade dos processos implementados, as ações de tratamento realizadas, a evolução das brechas fiscais e a execução de projetos institucionais.

Desta forma, será relevante para a instituição manter a consistência e a rastreabilidade do processo. Por exemplo, se for definido o tratamento de determinado risco de descumprimento, este risco deve ser tratado de forma eficaz nas respectivas áreas operacionais, a fim de controlar os desvios entre o risco a tratar e os riscos efetivamente tratados.

Em cada uma das instâncias, são consideradas metas e indicadores de desempenho monitorados a nível local e central, assim como avaliações qualitativas de cada uma das etapas da metodologia e dos elementos que a compõem.

Todas estas informações são transformadas em um fluxo que dá *feedback* para o ciclo de trabalho e motiva os ajustes necessários para gerar um processo de melhoria contínua.

Em resumo, como parte do processo de gestão de riscos, os riscos e os controles devem ser monitorados e revisados regularmente, a fim de verificar que:

- As hipóteses estabelecidas com os riscos continuam válidas.
- As hipóteses em que se baseou a avaliação do risco, incluindo o contexto externo e interno, permanecem válidos.
- Os resultados esperados foram alcançados.
- Os resultados da avaliação de riscos estão de acordo com a experiência real.
- As técnicas de avaliação de riscos foram devidamente aplicadas.
- Os tratamentos do risco são eficazes.

Devem ser designadas pessoas responsáveis para executar ações de monitoramento e atividades relacionadas à gestão de riscos.<sup>36</sup>

O monitoramento e a revisão devem ser planejados no processo de tratamento de riscos e ser sujeitos à verificação ou vigilância regular. Esta verificação pode ser periódica ou eventual, em que as responsabilidades de avaliação devem ser claramente definidas.

A avaliação deve abranger todos os processos de gestão de riscos, com o objetivo de:

- Assegurar que os controles sejam eficazes e eficientes, tanto em seu planejamento quanto em seu funcionamento.
- Obter informações adicionais para melhorar a avaliação de riscos.

36 ISO 31010:2013, Gestão de riscos - Técnicas de avaliação de riscos.

- Analisar e tirar conclusões dos eventos, mudanças, tendências, sucessos e fracassos.
- Identificar mudanças no contexto interno e externo, incluindo mudanças nos critérios de risco e no próprio risco que possam exigir a revisão das ações e prioridades de tratamento.
- Identificar os riscos emergentes.<sup>37</sup>

## 5.1 Avaliação do processo de gestão de riscos

A gestão de riscos de descumprimento é um processo cíclico, no qual a avaliação deve ser realizada de forma sistemática em cada etapa e, portanto, melhorar constantemente. Por este motivo, é necessário conhecer apenas os resultados, mas cadastrar os aspectos que podem ser melhorados no processo e, assim, melhorar a eficiência e a eficácia da Administração Tributária.

### Ilustração 65: Processo de gestão de riscos de descumprimento



A título de exemplo, na etapa de análise, é necessário gerar uma instância que permita recolher informações dos funcionários que estão em contato com os contribuintes ou reunir os conhecimentos e a experiência de funcionários especializados que possam contribuir em questões como a identificação de novas causas de descumprimento incluídas na revisão do contribuinte ou sugerir a eliminação de causas que não sejam consideradas relevantes. Também podem ser incluídos novos atributos no modelo, com base no resultado da fiscalização, os quais podem potencialmente ser incorporados aos relatórios de *feedback* das ações de tratamento ou por meio de reuniões que incentivem a melhoria da análise de riscos.

Através da análise das informações e da inteligência fiscal aplicada aos dados, podem ser gerados modelos que incorporem novos atributos ou novos padrões de comportamento que tenham surgido a partir da etapa de avaliação.

<sup>37</sup> ISO 31000:2012.

A etapa de identificação do risco considera o *feedback* do processo de avaliação, a partir do qual podem surgir novos riscos não considerados inicialmente. Por exemplo, como resultado da avaliação de brechas e de macroindicadores, descobriu-se que as restituições de IVA na exportação aumentaram em contraste com os relatórios do Instituto Nacional de Estatística (INE) do Chile, que não cadastraram variações significativas nesta área. Por outro lado, no período anterior, não foram cadastradas ações de controle do IVA sobre a exportação. Com base nas considerações acima e a carga tributária da operação, é identificado um risco adicional, que é a “restituição indevida do IVA sobre a exportação”.

Como resultado da avaliação da eficiência e da eficácia dos tratamentos, pode-se sugerir mudanças na política de alocação de tratamentos, incluindo novos tratamentos ou a modificação do tipo de contribuinte analisado, de forma a alcançar maior eficiência. A avaliação de um tratamento pode ser realizada por meio do monitoramento preliminar dos resultados. Isso permitiria efetuar ajustes durante sua execução ou após a avaliação final, para modificar a estratégia, ao incluir ou eliminar tratamentos.

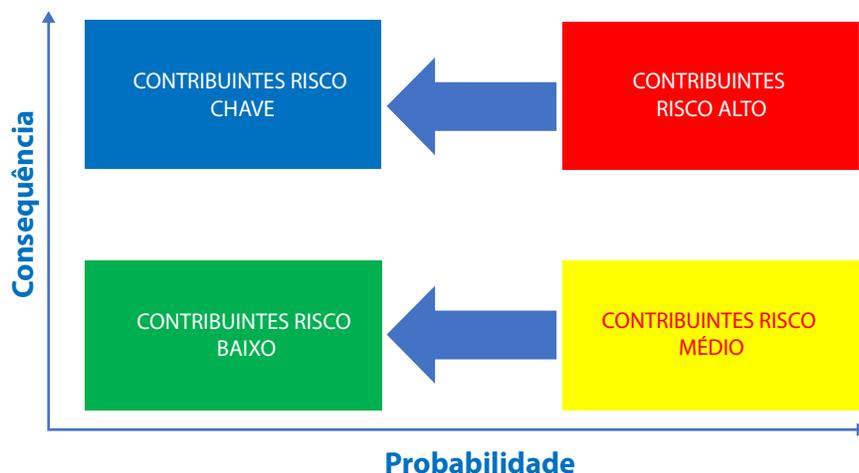
Ademais, O resultado da avaliação é a matéria-prima para o processo de identificação e análise de riscos. Portanto, as conclusões obtidas na avaliação são fundamentais para o processo.

## 5.2 Avaliação do risco do contribuinte

Todos os esforços da Administração Tributária visam alcançar algum impacto positivo no comportamento do contribuinte. O resultado esperado é que os contribuintes cumpram com suas obrigações tributárias.

Sob esta premissa, as Administrações Tributárias deveriam avaliar o risco do contribuinte em distintas dimensões, tais como a aplicação de um tratamento específico, a nível macro, em determinados segmentos de contribuintes, setores econômicos, entre outros.

### Ilustração 66: Avaliação da classificação de risco do contribuinte



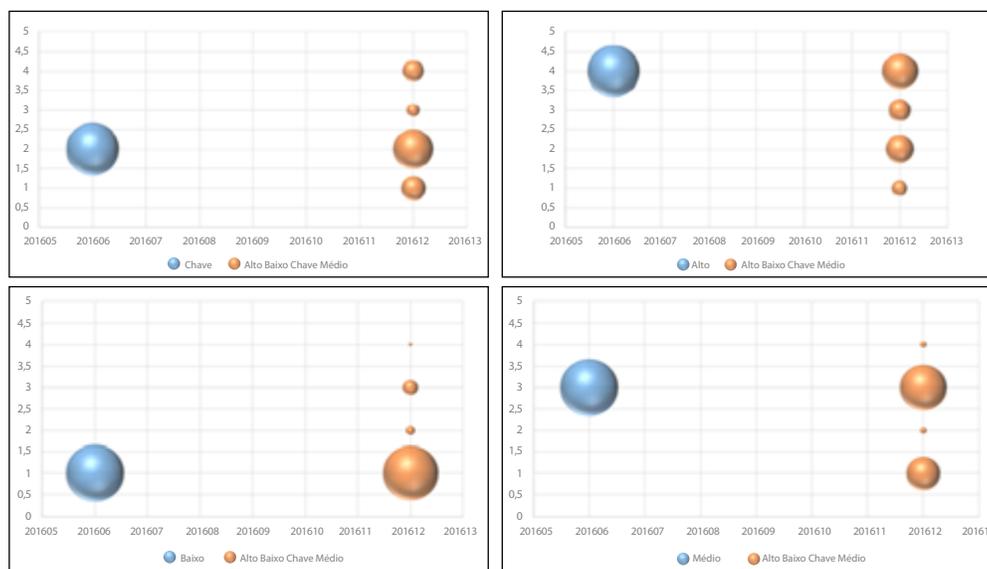
Na prática, por exemplo, representa-se a evolução do risco dos contribuintes pessoas jurídicas e compara-se sua classificação entre dois períodos de tempo, buscando identificar se houve alterações e determinar as características dos contribuintes que tiveram sua classificação alterada.

A ilustração 67 mostra o movimento do risco dos contribuintes que pertenciam a uma classificação de risco no período de tempo T1 (Esfera Azul) para as categorias da classificação no período T2 (Esfera Laranja); onde o volume da esfera representa o número de contribuintes por categoria (4=Alto; 3=Médio; 2=Chave; 1=Baixo) associado ao nível de risco do contribuinte. Ou seja, os contribuintes que no período 2016.06 estavam no Azul, no período 2016.12 passaram para classificações diferentes.

O primeiro gráfico apresenta os contribuintes que foram classificados como risco chave no T1 e mostra como sua classificação é mantida ou modificada no T2. Neste caso, um número significativo mantém a classificação de Chave (2), devendo ser analisados aqueles contribuintes que mudaram para Riso Alto (4) no T2.

Além disso, é necessário verificar se serão aplicados tratamentos a este grupo de contribuintes e acompanhar constantemente seu comportamento. Isto possibilita a detecção dos atributos que permitem modificar sua categoria para uma mais arriscada. É também necessário considerar os contribuintes com Risco Chave (2) no T1 que mudaram para Risco Baixo (1) no T2 e, assim, verificar quais são os eventos que permitiram baixar o nível de risco do contribuinte. Isto sob o pressuposto de que a metodologia de cálculo não muda entre T1 e T2, ou suas alterações não são significativas para realizar uma comparação destas características.

### Ilustração 67: Movimentos na classificação de risco do contribuinte



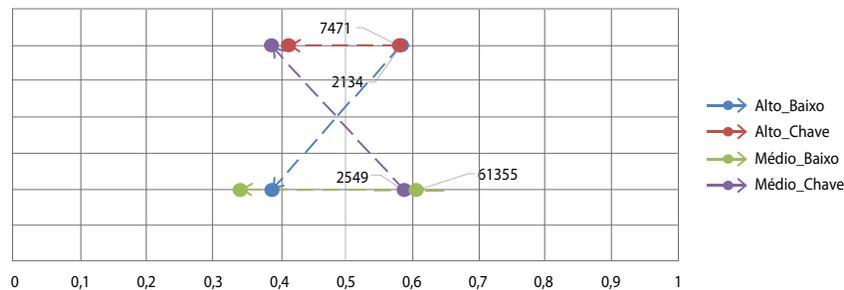
Finalmente, é apresentado o número de contribuintes que tiveram uma diminuição de probabilidade na classificação de risco do contribuinte no T2 em comparação com o período anterior (T1). Isto corresponde ao efeito final da diminuição da probabilidade nos contribuintes pessoas jurídicas. Esta análise pode ser realizada em diversas dimensões, tais como: quais tratamentos foram aplicados a estes contribuintes? quais os atributos que permitiram sua diminuição? quais segmentos foram afetados pela diminuição da probabilidade do risco do

contribuinte? alguma unidade operacional cadastrou um aumento de suas probabilidades?

A análise de todas estas questões permite a melhoria das estratégias a serem aplicadas nos períodos seguintes e a incorporação de novos riscos na etapa de identificação.

## Mudanças de categoria em empresas

### Ilustração 68: Diminuição das probabilidades



Outra forma de avaliar o risco do contribuinte é analisar o deslocamento em termos de peso, a partir de um período-base de comparação, ou seja, de T0 a T1. Este movimento pode ter pelo menos três combinações diferentes, uma para cada quadrante selecionado anteriormente, levando em consideração que a possibilidade de não haver mudança de quadrante não está incluída nestas combinações. A título de exemplo, se, no T0, o contribuinte muda de situação e está originalmente no quadrante “Alto”, em T1 ele pode estar em Chave, Médio ou Baixo. O número de combinações teóricas é 12, das quais se pode obter informações valiosas dos deslocamentos do contribuinte, o que proporciona uma visão da consistência metodológica aplicada.

Em termos concretos e para os efeitos do gráfico acima, foram considerados o segmento de empresas e os movimentos de T0 para T1 nos cenários de Risco Alto a Risco Baixo e de Risco Alto a Risco Chave. O número acima das setas representa a quantidade total de contribuintes que se deslocaram. A mesma lógica é seguida para as informações do par Risco Médio a Risco Baixo e Risco Médio a Risco Chave. Uma das linhas de análise que é sugerida em termos teóricos consiste, em primeiro lugar, na identificação das mudanças extremas de situação, Ex. quando passa de Risco baixo para Risco Alto ou vice-versa. Cabe destacar a importância de analisar as mudanças na probabilidade (mantendo constantes as consequências). Isto significa que os contribuintes podem ter melhorado ou piorado (dependendo da direção da análise), passando de Risco Médio para Risco Baixo ou de Risco Baixo para Risco Médio. Esta informação é valiosa quando se tomam decisões ou se propõem estratégias de tratamento. Em geral, podem ser aplicadas outras análises sob esta técnica para enriquecer o processo.

Ademais, é importante:

- Determinar quais atributos de probabilidade tiveram o maior impacto nas mudanças de categoria dos contribuintes.
- Considerar que, dentro da classificação de riscos, pode-se abordar atributos de complexidade. Por exemplo, um grande contribuinte com uma rede corporativa ampla e internacional pode representar um risco maior. Da mesma forma, um contribuinte pessoa física, sócio de uma ou mais empresas, com rendimentos de profissional

independente e com o uso de isenções, poderia representar um risco mais superior que um empregado dependente. Para fins de avaliação, isto pode ser um risco de não alteração, mas isso não significa que os tratamentos sejam mal estruturados, mas que a classificação do risco ainda seja determinada por atributos desta natureza (complexidade). Portanto, é importante avaliar quais atributos explicam a probabilidade.

### 5.3 Avaliação do risco de descumprimento

**Ilustração 69:** Classificação dos riscos de descumprimento

		PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA				
		RARO	IMPROVÁVEL	MODERADO	PROVÁVEL	MUITO PROVÁVEL
CONSEQUÊNCIAS	EXTREMA	ALTA	ALTA	SEVERA	SEVERA	SEVERA
	MUITO ALTA	ALTA	ALTA	HIGH	SEVERA	SEVERA
	ALTA	SIGNIFICATIVO	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
	MÉDIA	MODERADO	MODERADO	SIGNIFICATIVO	SIGNIFICATIVO	SIGNIFICATIVO
	BAIXA	BAIXA	BAIXA	MODERADO	MODERADO	SIGNIFICATIVO

A avaliação da evolução de um risco de descumprimento permite efetuar a análise de maneira global e estabelecer se a probabilidade de descumprimento ou suas consequências aumentaram ou diminuíram. Com os resultados, podemos concluir se é viável continuar ou interromper os esforços para tentar reduzir os riscos específicos identificados ou para provocar uma mudança na estratégia.

Caso tenham sido aplicadas ações de tratamento específicas, os mesmos contribuintes tratados podem ser avaliados para ver como evoluíram e para considerar os atributos que ainda mantêm após esta avaliação. Também podemos identificar qual o tratamento mais eficiente a ser aplicado, ou seja, qual é o que tem maior efeito sobre seu comportamento. Outras análises a serem aplicadas têm como objetivo avaliar se a metodologia mudou ou não, quais são os movimentos gerados de um período de análise para outro (semelhante à análise realizada para o risco do contribuinte), e a composição e possíveis alterações entre os diferentes quadrantes (por exemplo, analisar em maior profundidade os riscos classificados como “severos” e os quadrantes que os abrangem).

Como exemplo da aplicação de um tratamento analisado sob a referida técnica, apresenta-se a seguinte tabela, em que o número total de contribuintes que apresentam o risco de “Não preenchimento do formulário mensal do IVA” é de 1.251.864. Este risco é determinado como a probabilidade de que, em um período seguinte, o referido contribuinte não cumpra com tal obrigação, o que gera consequências monetárias. Destes contribuintes, 54.189 foram sujeitos a um estudo destinado a determinar a diminuição da probabilidade após uma ação de fiscalização que utiliza o mesmo modelo. O resultado disso indica que 34.424 contribuintes reduziram a probabilidade de ocorrência do risco de descumprimento após uma fiscalização. Além disso, os contribuintes que reduziram a probabilidade, a maioria dos quais foi tratada com uma revisão de cumprimento, obtiveram melhores resultados que aqueles que efetuaram autoatendimento via e-mail.

A fim de enriquecer a análise, sugere-se, em termos gerais, incorporar outros elementos, como custos, tempo e recursos utilizados. Ademais, é importante determinar as mudanças de comportamento do contribuinte em longo prazo. Por isso, é necessário um acompanhamento permanente para detectar mudanças ao longo do tempo.

**Tabela 39:** Exemplo de tabela de probabilidade de redução de riscos de descumprimento

Cat_Score	Total de contribuintes do RE	N° contribuintes			
		Com tratamento	Probabilidade antes do tratamento	Probabilidade depois do tratamento	Diminuição da probabilidade
1-Raro	438.152	0	0	863	863
2-Improvável	325.485	3.438	3.438	2.647	618
3-Moderado	250.373	5.009	5.009	3.075	1.636
4-Probável	162.742	8.315	8.315	5.318	2.633
5-Muito provável	75.112	37.427	37.427	7.862	28.674
	1.251.864	54.189	54.189	54.189	34.424

Em resumo, ao falar de avaliação, pode-se considerar o seguinte:

- No que diz respeito à metodologia de análise, podem-se realizar alterações ou recorrer a técnicas mais sofisticadas.
- Os atributos podem ser “acrescentados”, “eliminados” ou “modificados”.
- Avaliar os movimentos de categoria de um período para outro.
- Medir o impacto de um tratamento de acordo com sua categoria de risco.
- Analisar segmentos para descobrir os mais relevantes, definindo estratégias específicas para eles.

Cada uma destas considerações pode ser analisada de forma mais profunda de acordo com a realidade de cada Administração Tributária.

## 5.4 Avaliação das brechas de cumprimento

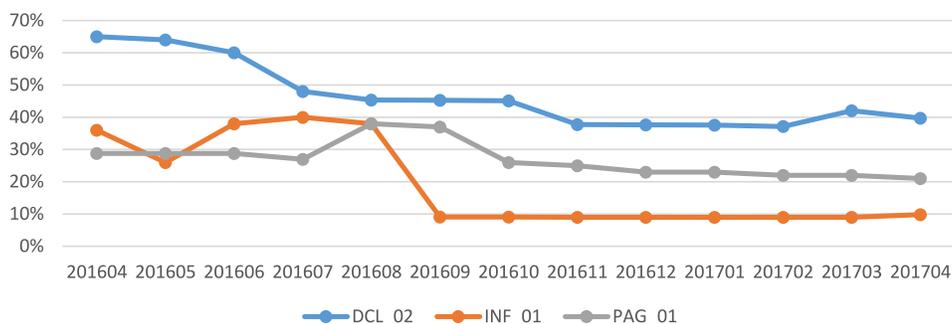
Na etapa de avaliação, o Mapa de Brechas pode ser analisado de diferentes pontos de vista. A nível geral, é interessante descobrir quais as brechas que mais cresceram ao longo de um período de tempo. Isto permite avaliar os possíveis riscos a serem utilizados como *feedback* para a etapa de identificação de riscos. Também é útil analisar as principais diminuições no indicador de brechas em diferentes dimensões, a fim de descobrir se alguma ação de tratamento teve impacto no resultado ou se foi devido ao impacto de variáveis.

A brecha é uma proporção em que o denominador corresponde ao número total de obrigados a algum tributo e o numerador corresponde ao número de descumpridores. Assim, uma diminuição na brecha pode ser o resultado de uma diminuição do número de descumpridores ou de um aumento no número de obrigados. Este resultado pode determinar uma estratégia diferente, dependendo de sua origem. Ademais, é aconselhável que a análise de brechas seja acompanhada pelo número de contribuintes que estas afetam. Por exemplo, é possível ter uma

brecha de 100% - todos são descumpridores - para uma amostra insignificante de contribuintes, que não têm um grande impacto na Administração Tributária. Portanto, esta brecha, embora alta, pode não ser significativa ou relevante para fins das ações a serem tomadas.

É aconselhável conhecer as principais variações do indicador de brecha, considerando sempre o número de contribuintes que esta afeta, com o objetivo de determinar sua importância. Por exemplo, o seguinte gráfico mostra as principais variações de brechas para cada etapa da obrigação tributária (cadastro, apresentação de informações, declaração e pagamento).

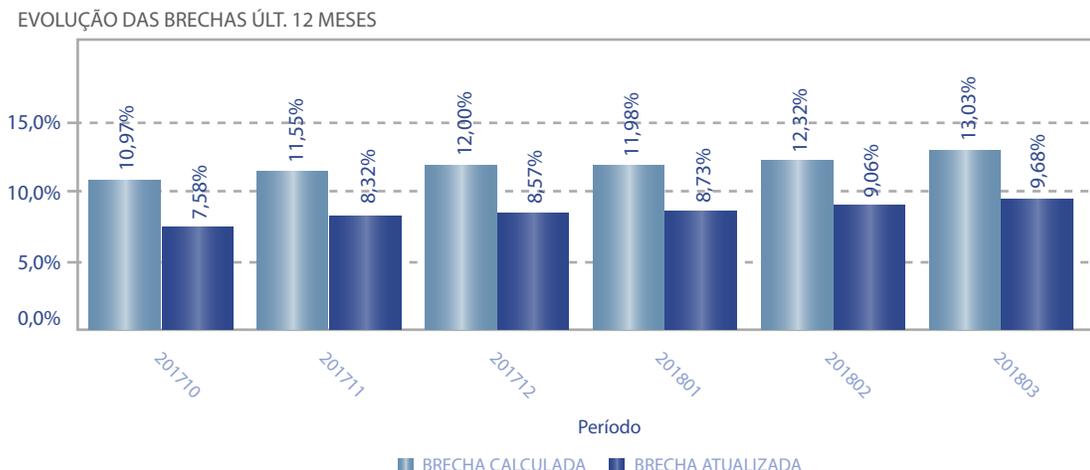
### Ilustração 70: Redução de brechas



A análise de brechas pode ser realizada a partir de diferentes perspectivas, tais como tamanho, segmento de interesse, âmbito em que desempenha suas atividades - nacional, local -, tratamentos aplicados, setores econômicos, entre outros.

A título de exemplo, foi decidido realizar um programa de fiscalização para reduzir a brecha na declaração de imposto de renda das pessoas físicas. De acordo com os resultados obtidos, todas as categorias apresentaram redução na brecha, com exceção da pesca, que mantém uma taxa de 14,17% de descumprimento. O mesmo tratamento foi aplicado a todos os contribuintes. Na etapa de avaliação, em termos gerais, o tratamento foi bem valorado. No entanto, para o seguinte processo, dentro da categoria de pesca, os contribuintes não serão chamados para comparecerem à respectiva unidade, mas trabalharão diretamente com as associações de pescadores. O foco do trabalho é preventivo, proporcionando palestras e reuniões bilaterais para estabelecer uma aproximação com o contribuinte e, posteriormente, nos casos que o mereçam e considerando o nível de informação recolhida, será realizada uma fiscalização de campo.

## Ilustração 71: Exemplo de análise de brechas



Tal como no exemplo anterior, a evolução da brecha pode ser analisada a nível nacional ou segmentada por unidade operacional ou região do país. Se houver uma tendência na maioria das unidades do país e muito poucas diferirem destas, deve ser estabelecida uma avaliação dos motivos para este comportamento dos contribuintes. A nível local, as principais brechas a serem avaliadas também podem diferir, uma vez que a geografia permite que, em algumas regiões, sejam aplicados certos impostos ou benefícios tributários a segmentos que tenham maior relevância, e isto pode significar que uma brecha seja mais importante em determinadas regiões. Por este motivo, as unidades operacionais podem seguir estratégias separadas ou complementares, dependendo do caso. Em particular, a Administração Tributária do Chile tem incentivado a celebração de acordos de colaboração com associações de contribuintes a nível regional. Esta colaboração foi concebida como uma ação de tratamento preventivo, precisamente com o objetivo de se aproximar da comunidade. Do mesmo modo, são também reconhecidas as diferenças locais, bem como a relevância do conhecimento especializado das equipas regionais, as quais podem manter uma relação mais próxima e técnica orientada para as necessidades e características dos contribuintes.

Em resumo, quando se fala em avaliar as brechas e sua evolução ao longo do tempo - em que o Mapa das Brechas desempenha, sem dúvida, um papel muito relevante -, é possível considerar o seguinte:

- A evolução das brechas, verificando as principais variações (aumentos e diminuições).
- Novas informações para a construção de brechas.
- A necessidade de se realizar diferentes análises acerca das variações das brechas, Ex. por segmento, por setor econômico, por imposto, por jurisdição, entre outros.
- A necessidade de proporcionar tratamentos que tenham um maior impacto no cumprimento das obrigações tributárias.

Cada uma destas considerações pode ser analisada mais detalhadamente de acordo com a realidade de cada Administração Tributária. Adicionalmente, é importante determinar as mudanças no descumprimento do contribuinte em longo prazo. Portanto, é necessária uma revisão periódica das possíveis alterações no mapa de brechas.

### Ilustração 72: Exemplos de brechas e risco global



## 5.5 Avaliação dos tratamentos

A eficácia das ações de tratamento aplicadas corresponde ao resultado de cada um dos passos anteriores contidas na metodologia. Dado isto, pode-se distinguir dois focos específicos de avaliação:

- Aquele ligado à implementação da metodologia e aos aspectos correspondentes a mudanças concretas na conduta do contribuinte, tais como seu conhecimento e o fortalecimento de sua percepção do cumprimento, a nível social, de determinada obrigação ligada à eficácia no longo prazo.
- O de carácter estritamente quantitativo, ligado à redução das brechas tributárias ou à mitigação dos riscos de descumprimento de um tratamento específico associado à eficiência a curto prazo.

De acordo com a classificação delineada no parágrafo anterior, o objetivo central da avaliação de impacto neste aspecto é fornecer uma métrica objetiva sobre a forma como as áreas funcionais envolvidas na estruturação ou na geração de ações de tratamento, e, mais genericamente, na gestão de uma ou mais obrigações tributárias, utilizam os recursos de forma a alcançar eficiência e eficácia em suas atividades.

Como exemplo, será avaliado um e-mail preventivo, a fim de evitar o descumprimento como a não declaração do formulário mensal do IVA. Cabe ressaltar a vantagem de que se dispõe de uma “caixa postal segura” ou endereço de e-mail para todos os contribuintes, onde as aberturas de e-mail ou outras interações com eles podem ser verificadas.

A forma de avaliação será:

- Identificar os contribuintes que receberam a mensagem. Ou seja, aqueles contribuintes que efetivamente receberam o e-mail. Alguns contribuintes não recebem o e-mail corretamente, devido a problemas na identificação do e-mail, caixas de correio com capacidade de armazenamento cheia, e-mails que caem na categoria de “spam”, dentre outros problemas. Entre os contribuintes que receberam a mensagem, aqueles que cumprirem com a obrigação de declarar o formulário do IVA no período seguinte serão avaliados em termos relativos. Os contribuintes que não cumprirem com a obrigação serão sujeitos a outro tipo de tratamento em uma etapa posterior.
- Palestras para os contribuintes: têm uma finalidade preventiva. O tratamento pode ser avaliado a partir de dois pontos de vista diferentes. Pode ser aplicado um pequeno questionário ao público-alvo da palestra relativo ao conteúdo exposto, ao orador ou ao conhecimento fornecido pela palestra para a realização de seu bom comportamento tributário. Outra perspectiva é avaliar se o conhecimento fornecido na palestra se reflete no cumprimento. Por exemplo, se o objetivo da palestra é o uso correto de uma isenção tributária, espera-se que os contribuintes que assistirem às palestras cumpram corretamente nas declarações subsequentes.

Deve-se considerar que o objetivo das ações de tratamento corretivas é corrigir os descumprimentos. Portanto, é possível avaliar diferentes elementos, entre eles:

- Custo da aplicação do tratamento.
- Horas de trabalho utilizadas no tratamento.
- Rendimento direto.
- Avaliação da implementação.
- Avaliação da seleção do contribuinte.
- Avaliação da percepção do cumprimento tributário.

Para cada ação de tratamento, um ou mais elementos podem ser escolhidos, mas a avaliação dependerá do objetivo da ação. Por exemplo, se for utilizado o rendimento direto, o ideal seria que este fosse complementado pela avaliação da implementação e da seleção do contribuinte. Pode ocorrer que uma ação não tenha rendimento porque a seleção não foi correta. É aconselhável, portanto, executar a avaliação de vários elementos. Para avaliar a execução, selecionar os contribuintes ou avaliar a percepção do cumprimento tributário, podem ser utilizados breves questionários para coletar as informações necessárias.

A fim de explicar diferentes métodos de avaliação, os resultados do estudo “Modelos de Data Mining Associados al Fraude. La Experiencia Chilena”<sup>38</sup>. Este trabalho está focado no risco de “declaração de IVA com potencial atribuição de crédito provenientes de faturas falsas”. Em geral, o modelo mostra a mudança de comportamento dos contribuintes tratados, refletindo um aumento do pagamento médio mensal do IVA e uma melhoria dos níveis de cumprimento.

---

38 Para acessar a revista citada, clique aqui: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/4875>

Foi implementado um programa piloto e foram utilizadas três modalidades de medição dos resultados: rendimento direto bruto, rendimento direto comparado e rendimento indireto.

**Rendimento direto:** é obtido como resultado da aplicação direta de um programa de fiscalização. Este tipo de rendimento é composto pelos montantes arrecadados, provenientes de diferenças de impostos detectadas no âmbito de um processo de fiscalização, de acordo com os resultados apresentados na tabela seguinte.

**Tabela 40:** Rendimentos diretos

Rendimento direto	Montante (CL\$)
Total	\$636.502.491
Unitário por notificado	\$46.774
Unitário por concorrente	\$73.161
Unitário por caso produtivo	\$460.900

**Rendimento direto comparado:** esta modalidade consiste em comparar um processo de fiscalização com outro de características semelhantes que seja aplicado em um período semelhante. É importante destacar que o mecanismo de seleção de cada um dos processos de fiscalização deve ser de natureza diferente. Por exemplo, de acordo com a tabela seguinte, o processo de fiscalização comparável utilizou como ferramenta de seleção um indicador de variação no pagamento mensal do imposto do contribuinte, sendo selecionados os contribuintes que apresentaram variações inferiores à média dos contribuintes com características semelhantes.

**Tabela 41:** Rendimento direto comparado

		Grupo Tratamento	Grupo Fiscalizado Comparável	Diferença
Número de Contribuintes	Total	13.608	603	
	Concorrentes	8.700	342	
	Com Rendimento	1.381	296	
Rendimento	Total	\$636.502.491	\$16.957.821	
	Por notificado	\$46.774	\$28.122	\$18.652
	Por concorrente	\$73.161	\$49.584	\$23.577
	Por caso Produtivo	\$460.900	\$57.290	\$403.610
Taxas	Concorrentes Total notificados	63,93%	56,72%	7,22%
	Casos produtivos Total notificados	10,15%	49,09%	-38,94%
	Casos produtivos Total concorrentes	15,87%	86,55%	-70,68%

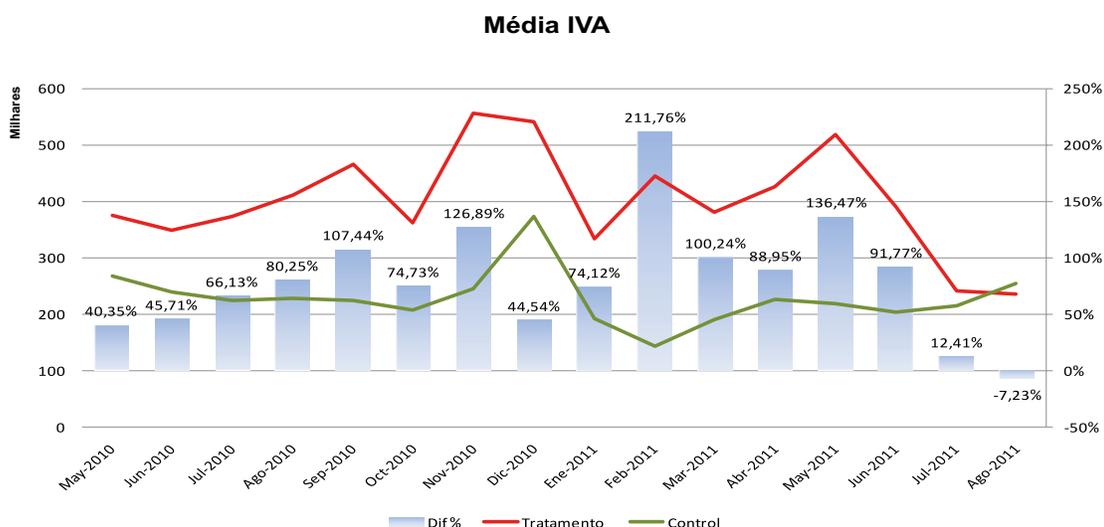
Rendimento indireto: está associado à conduta tributária subsequente do contribuinte, a qual tem sido influenciada pelo processo de fiscalização. Por este motivo, foram aplicados três métodos:

### 5.5.1 Método de diferença simples

Este método consiste em comparar o comportamento de um grupo que foi sujeito à fiscalização com outro que não foi fiscalizado. O objetivo da utilização deste método é estimar o que teria acontecido ao grupo em observação (grupo de tratamento) se estas ações de controle não tivessem sido implementadas. Neste caso, foi selecionado um grupo semelhante (grupo de controle), o qual não teve a intervenção de outros tratamentos durante o período de estudo. Desta forma, é possível anular o efeito que o contato com a autoridade tributária poderia produzir.

O seguinte gráfico representa o valor médio mensal de impostos pagos pelos contribuintes do grupo de tratamento e o valor médio mensal de impostos pagos pelos contribuintes do grupo de controle. Além disso, o gráfico mostra, em um eixo secundário, a diferença entre as duas curvas.

**Ilustração 73: Exemplo grupo de tratamento x grupo de controle**



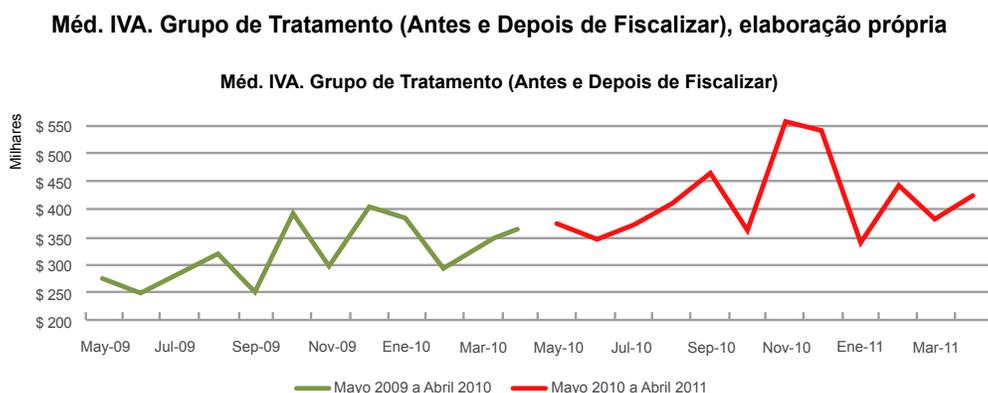
A partir da análise do gráfico, pode-se observar que, para o período entre maio de 2010 e agosto de 2011, o pagamento médio de impostos é superior para o grupo de tratamento que para o grupo de controle. No entanto, a situação é invertida no último período. É muito provável que, se o grupo de controle não tivesse sido fiscalizado, o grupo de controle não apresentaria o mesmo comportamento que o grupo de tratamento.

### 5.5.2 Método pré-post

É um tipo particular de avaliação de diferenças simples. Em vez de usar outro grupo de pessoas como grupo de controle, utiliza-se o mesmo grupo de pessoas antes do início do programa.

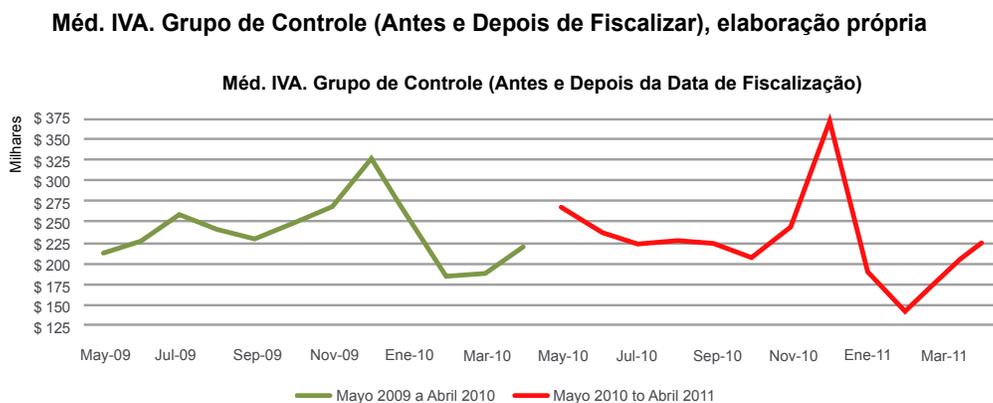
Este método não utiliza outro grupo para fazer uma comparação; consiste em contrastar o nível de pagamento dos impostos mensais por períodos semelhantes, antes e depois de a Administração Tributária ter informado o contribuinte de que este será fiscalizado.

## Ilustração 74: Exemplo grupo de tratamento



Ao observar a ilustração acima, pode-se constatar uma melhoria no pagamento após abril de 2010. Contudo, olhando para a curva, pode-se afirmar que esta “melhoria” se deve a uma tendência. Isto é mostrado no gráfico abaixo, que representa a conduta do grupo de controle antes e depois da data de corte. Através do gráfico, observa-se que não há uma tendência ascendente no pagamento médio mensal de impostos para o grupo de controle.

## Ilustração 75: Ejemplo grupo control



### 5.5.3 Método diferença-em-diferenças

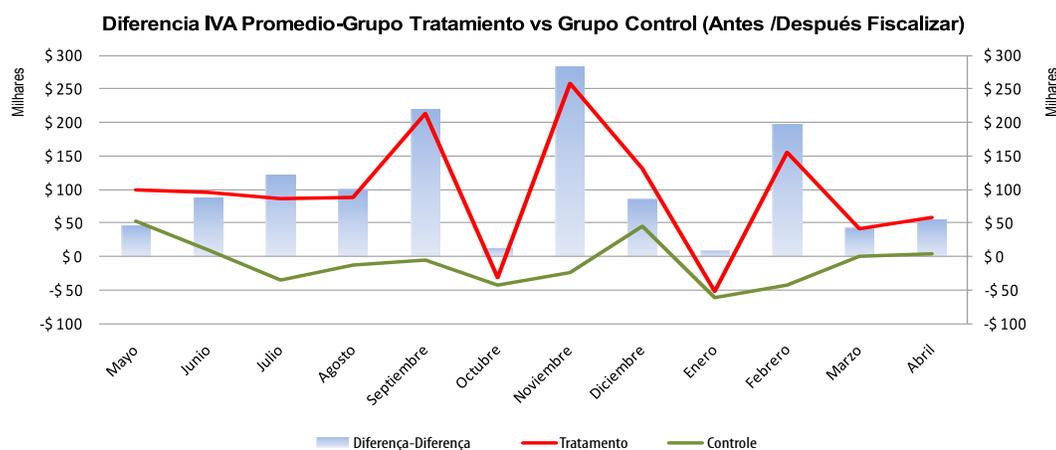
Combina os dois métodos anteriores para levar em conta as diferenças entre os dois grupos e as tendências antigas. Consiste, portanto, em duas partes:

- Primeiro passo: calcula-se as diferenças mês a mês para cada grupo. Por exemplo, é calculada a diferença da média dos impostos mensais pagos pelo grupo de tratamento de maio de 2009 a maio de 2010. Em seguida, é determinada a respectiva diferença no grupo de tratamento para o mês de maio.

- Passo 2: calcula-se a diferença para todos os meses e repete-se o procedimento para o grupo de controle.
- Terceira etapa: as diferenças para o grupo de tratamento são plotadas em vermelho, enquanto as diferenças para o grupo de controle são plotadas em verde. A diferença em diferenças, que é a diferença do grupo de tratamento menos a diferença do grupo de controle, é representada em barras.

Olhando para a ilustração seguinte, podemos observar que as diferenças do grupo de tratamento são maiores que as do grupo de controle. Por outro lado, o primeiro aumentou mais seu pagamento médio mensal de impostos que o segundo.

### Ilustração 76: Diferença entre o grupo de tratamento e o de controle



### Avaliação da política integral de controle – República Dominicana

A implementação de um sistema de controle baseado na gestão de riscos requer um monitoramento sistemático tanto do planejamento quanto da execução dos planos resultantes da gestão de riscos. Daí a importância de contar com uma unidade encarregada de avaliar o impacto e os resultados dos planos implementados. Para este fim, foi realizado um estudo em 2016 para verificar os resultados dos planos de controle tributário, oriundo de ações de controle intensivo implementadas pela Direção Geral de Impostos Internos (DGII).

Os resultados deste estudo foram classificados em aspectos quantitativos e qualitativos:

**Quantitativos:** as Fiscalizações Externas a Grandes Contribuintes realizadas durante o ano de 2015 geraram um incremento na Taxa Efetiva de Tributação (TET) do Imposto sobre a Renda (ISR) e na Razão de Valor Agregado do Imposto sobre a Transferência de Bens Industrializados e Serviços (ITBIS). Estas fiscalizações provocaram um aumento de 0,3% no ISR e de 0,5% na razão do ITBIS declarado.

Como resultado das fiscalizações externas realizadas a contribuintes de médio porte, houve um incremento de 3,9% na Razão de Valor Agregado do ITBIS declarado. Contudo, não há alterações significativas entre a TET e o ISR para o mesmo período.

Qualitativos: esta medição evidencia a eficácia dos controles intensivos no que diz respeito ao comportamento tributário após o controle.

Finalmente, os controles dos contribuintes da amostra vinculados a fiscalizações externas são significativos e positivos. Isto reforça a ideia de que tanto os grandes como os médios contribuintes são receptivos a este tipo de controle.

Existem outros métodos que podem ser utilizados para analisar a eficácia e a eficiência dos tratamentos:

### **Campeão/desafiante**

Este método compara os resultados dos tratamentos em três grupos com ponderações diferentes. O primeiro grupo é um grupo de controle, que contém 80% da amostra observada e submetida a um tratamento padrão (campeão). Os outros dois grupos, conhecidos como desafiante, contém 10% da amostra observada e são submetidos a diferentes tratamentos. Os resultados são avaliados para determinar qual grupo de tratamento foi mais eficaz, e se este foi um dos desafiante, este se torna o campeão e, em seguida, o método é repetido com outros desafiante.

### **Análise de tendências**

A análise de tendências proporciona comparações ao longo do tempo. No entanto, por si só, este método não pode atribuir de forma confiável as alterações observadas ao longo do tempo a uma causa específica. Esta análise deve ser complementada por outros tipos de evidência.

### **Análise de eficiência<sup>39</sup>**

A eficiência descreve a relação entre duas variáveis: a produção física de um produto e os insumos ou recursos (humanos, físicos e monetários) que foram utilizados para atingir esse nível de produção. Por outro lado, refere-se a se as atividades de um programa foram implementadas, gerenciadas e organizadas de tal forma que foi incorrido o mínimo de despesas possível para gerar os produtos e/ou componentes esperados (alocação e utilização ideal dos recursos de modo a maximizar a entrega dos resultados e/ou componentes). Para medir a eficiência, são normalmente utilizados indicadores que relacionam insumos com produtos/resultados. As medidas de eficiência podem ser agrupadas em três categorias:

- Aquelas relacionadas à produtividade física e à produtividade média dos diferentes tipos de fatores (especialmente recursos humanos) e que relacionam o nível de atividade, expresso como número de ações, com o nível de recursos utilizados, Ex. o número médio de fiscalizações por fiscalizador.
- As relacionadas a despesas, tais como despesas médias por unidade operacional e despesas médias por ação de tratamento.

39 Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Metodología evaluación de impacto, mayo de 2009.

- As relacionadas à estrutura das despesas, por exemplo, a porcentagem de despesas administrativas em relação às despesas totais do programa.

Idealmente, estas medidas deveriam ser comparadas com alguma referência tecnicamente válida para avaliar a eficiência do programa.

Outra alternativa é gerar padrões de eficiência interna para os processos mais importantes. Esta abordagem parte da premissa de que existe uma função de produção para o todo ou para cada um dos componentes e, portanto, existe um “set” de alternativas tecnicamente eficientes para gerá-los. A ideia é identificar as etapas seguidas na produção de cada componente, os insumos utilizados e qualquer outro aspecto considerado relevante, Ex. a identificação da função de produção, para então medir e/ou estimar o custo que esses processos teriam se fossem executados de forma otimizada. O resultado deste trabalho é o custo unitário padrão para cada ação de tratamento, o qual pode ser comparado com as despesas acumuladas decorrentes da análise. Considerando as restrições à disponibilidade de informação, também é possível avaliar o programa em relação a si mesmo, analisando o comportamento histórico das diferentes medidas de eficiência desenvolvidas e incorporando outros antecedentes para avaliar a tendência observada.

## 5.6 Avaliação de macroindicadores

Os macroindicadores correspondem a um ponto de referência, Ex. relatórios do Produto Interno Bruto (PIB), relatórios do nível de evasão fiscal, relatórios da evolução da arrecadação tributária, indicadores de opinião pública. Todos estes indicadores proporcionam uma convicção geral sobre a eficácia da abordagem do cumprimento.

Análise e avaliação de potenciais macroindicadores: evasão fiscal no imposto sobre a renda e no imposto sobre o valor agregado, comércio informal, fraude (faturas falsas), mudança de conduta ou de atitude por parte dos contribuintes em termos de sua relação com a Administração Tributária, indicadores da percepção do cidadão, imagem da instituição, nível de conhecimento tributário dos cidadãos (tipos de consultas recebidas e tratadas pelo *help desk*), entre outros.

Tendo em mente os referidos exemplos de macroindicadores, a Administração Tributária poderia, por exemplo, implementar um programa de tratamento para abordar os contribuintes que seriam obrigados a preencheram o formulário do IVA, mas não o fizeram. Se a avaliação for orientada para a execução do programa de tratamento, Ex. envio de e-mails, contato com o contribuinte, realização de auditorias ou número de auditorias, e o relatório de evasão revelar um aumento da evasão ao IVA, estamos diante de um problema. Nestes casos, a Administração Tributária deve, sem dúvida, ajustar suas estratégias em termos da definição do tratamento, dos tipos de risco que está analisando e da execução das ações de tratamento, e, possivelmente, incorporar novos riscos de descumprimento à etapa de identificação. Um exemplo de tais riscos seria “contribuintes que não tenham exercido atividade desde seu cadastro”, sendo este um risco de cadastro, que pode afetar a arrecadação do IVA, no que se refere ao tamanho do comércio informal.

## Recomendações

Uma maneira fácil de identificar uma mudança é usar um gráfico de linhas para explorar padrões e mudanças. Isto requer:

- Traçar dados de cumprimento em um gráfico de linha, de preferência com um que lhe permita traçar mais de uma série de dados. Isto facilitará a comparação de seus dados, por exemplo, por meio de um ponto de referência para identificar quando as estratégias foram implementadas.
- Examinar as observações históricas antes de implementar estratégias e identificar tendências óbvias;
- Desenhar uma linha que represente esta tendência e estender esta linha até o futuro.
- Examinar quaisquer observações realizadas após a implementação das estratégias e compará-las com a tendência anterior. Se houver uma diferença, é possível concluir que há uma mudança.

No entanto, quando os dados históricos mostram flutuações consideráveis, pode ser difícil, em curto prazo, identificar se ocorreu uma mudança. Pode ser necessário continuar o monitoramento durante um período mais longo para determinar se existem diferenças.

As estratégias geraram a mudança desejada?<sup>40</sup>

Uma vez identificada a mudança, para verificar se ela pode ser atribuída a suas estratégias ou se é um reflexo das mudanças no ambiente, é necessário comparar seus dados com algum método. Por exemplo, um ponto de referência ou grupo de controle ajudará a isolar os efeitos de suas estratégias e flutuações gerais causadas por outras mudanças no ambiente.

Para isso, é necessário:

- Examinar o método de comparação identificado anteriormente.
- Traçar os dados de comparação no gráfico.
- Comparar o padrão de movimentos nos dados de comparação e seus dados de cumprimento para avaliar se há alguma diferença.

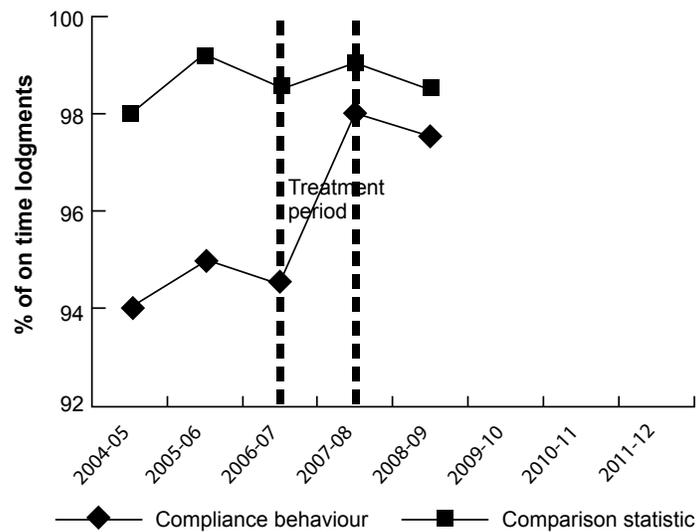
Se os dados mostrarem uma diferença no padrão de movimento após a implementação das estratégias, pode-se dizer, com alguma confiança, que suas estratégias tiveram um efeito no comportamento de cumprimento ou na confiança da comunidade. No entanto, se seus dados de cumprimento mostrarem o mesmo padrão que a estatística de comparação, é possível concluir que as mudanças observadas no comportamento foram causadas por fatores ambientais.

Uma mudança sustentada é aquela que perdura em longo prazo. A identificação de se uma mudança de comportamento tem sido sustentada precisa de ser feita com medidas repetidas ao longo do tempo.

40 Australian Taxation Office, Guide for risk managers and evaluators: Measuring compliance effectiveness, 2012, p. 20-22.

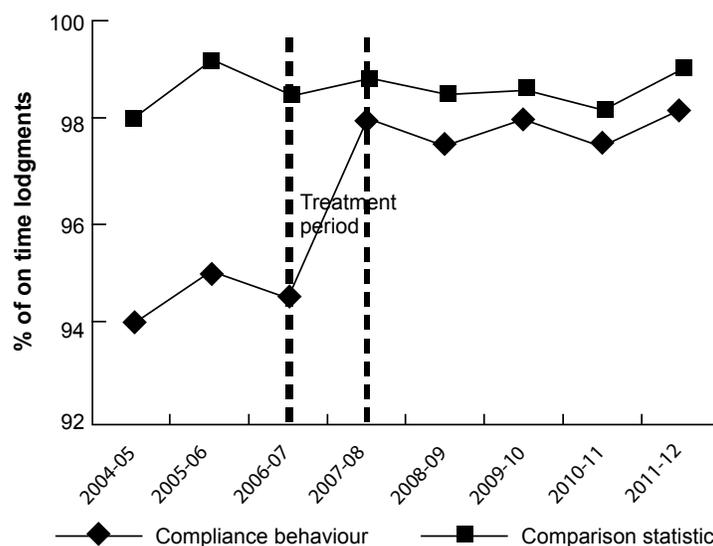
A Ilustração mostra uma mudança na relação entre o comportamento de cumprimento e a comparação estatística que corresponde ao período de tratamento. A observação para 2008-09 indica que a nova relação se mantém.

### Ilustração 77: Identificação de mudanças de comportamento sustentáveis



Na ilustração acima, é possível ver a identificação de uma mudança sustentável no comportamento. Se a mudança de comportamento for sustentada, as trajetórias dos dois grupos contínuos podem ser monitoradas, a fim de rastreá-los em paralelo durante um longo período de tempo, como mostra a ilustração a seguir.

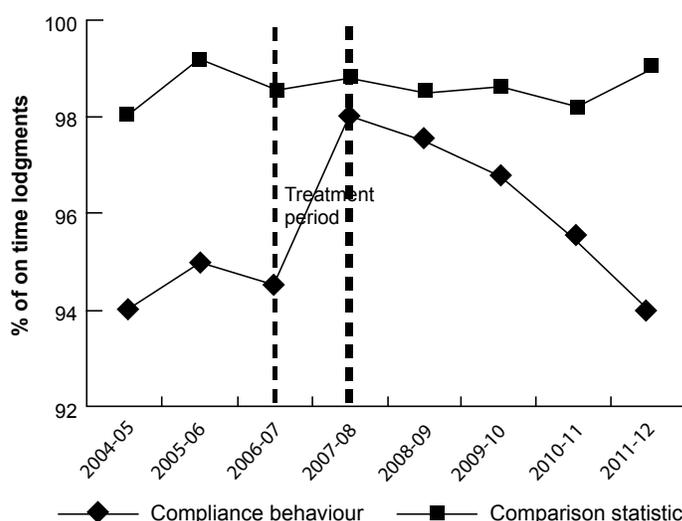
### Ilustração 78: Mudança de comportamento sustentada



O monitoramento do comportamento durante um curto período após a intervenção nem sempre dará uma indicação confiável se o efeito for sustentável ao longo do tempo. Como a ilustração seguinte mostra, no período dos não fiscais de 2008 a 2009, o ligeiro declínio no cumprimento continuou. O comportamento decrescente foi originalmente oculto por mudanças no ambiente. Quanto ao padrão de observações durante um período mais longo, mostra claramente que o efeito das estratégias foi de curta duração e não foi sustentado.

Não é possível definir um período a partir do qual se deve rastrear os dados para identificar se uma mudança é sustentável. No entanto, será necessário acompanhar o comportamento durante vários anos para realmente entender se suas estratégias tiveram um impacto duradouro.

### Ilustração 79: Mudança de comportamento não sustentada



# Capítulo 4

*Aspectos específicos*





## IV ASPECTOS ESPECÍFICOS

### 1 Gestão de riscos de descumprimento no setor massivo de contribuintes

Os contribuintes do denominado “setor massivo” (composto pelos segmentos de pequenos e médios contribuintes<sup>41</sup>), por oposição ao chamado “setor seletivo” (composto majoritariamente por grandes contribuintes), contam com menos margem de ação em termos de seu planejamento tributário, definido como “as diversas considerações sobre os aspectos tributários de suas operações, assim como a incidência dos impostos sobre o resultado esperado durante o exercício de suas atividades econômicas”. Isso se deve à pequena dimensão de suas operações e ao baixo nível de capital individual investido em seus negócios. Contudo, tendem a “planejar” através da forma jurídica escolhida (dependendo das opções disponíveis por uma determinada Administração Tributária) e da localização geográfica de suas operações, entre outros aspectos.

Assim, a maneira de abordar estes contribuintes dependerá do contexto de cada Administração Tributária, o que se reflete nos exemplos a seguir:

#### Argentina:

O segmento em questão inclui empresários locais, indivíduos de alta renda e patrimônio, e pequenos contribuintes. Estes representam a maioria dos contribuintes a serem controlados, mas com um possível menor peso específico na arrecadação total dos países. Assim, para este segmento, aplicam-se as seguintes ferramentas para fins de gestão de riscos de cumprimento tributário:

- Indução ao cumprimento voluntário por meio das informações cruzadas que permitam inferir obrigações futuras para os contribuintes, como, por exemplo, os cadastros de imóveis e veículos
- Cruzamento de informações a partir dos regimes atribuídos pelos contribuintes deste setor, os quais permitem a identificação de inconsistências em suas declarações, como movimentações bancárias e financeiras não justificadas com receitas declaradas, detecção de avaliações incorretas e transações com moedas estrangeiras.
- Campanhas de difusão pública das obrigações tributárias antes das datas de vencimento das principais declarações de impostos, como por e-mails, mensagens de texto, dentre outros meios de comunicação

Além do acima descrito, merece especial relevância a chamada “fiscalização eletrônica”, pois esta possibilitou a realização de cruzamentos de informações em massa, permitindo a otimização da exploração de informações de forma ágil e rápida. Assim, a “fiscalização eletrônica” é uma poderosa ferramenta para a gestão de riscos de descumprimento tributário, considerando suas vantagens:

41 49° Asamblea General del CIAT, Lima, Perú 2015, Ponencia Tema nº 2: Herramientas basadas en el tipo de contribuyentes: multinacionales, empresarios locales, individuos de altos ingresos y pequeños contribuyentes, p. 97-98, 105-106.

- Permite o desenvolvimento de hipóteses de pesquisa e resolução de casos, aplicando uma metodologia baseada no conhecimento do contribuinte e de suas operações.
- Aumenta a percepção de cumprimento por parte dos contribuintes, que se apercebem de que uma fiscalização eletrônica pode ser desencadeada em caso de descumprimento.
- A auditoria eletrônica envolve custos menores em comparação com outros meios não automatizados de auditoria (por exemplo, uma ação de auditoria no local), desde que os sistemas operem de acordo com os objetivos estabelecidos pela Administração Tributária, regras estabelecidas, leis e/ou regulamentos.

### Austrália:

É importante mencionar que o segmento em questão também considera os contribuintes classificados pela *Australian Taxation Office* (ATO) como de “alta riqueza” ou “alto patrimônio”, os quais contam com um volume de negócios anual entre AU\$ 2 milhões e AU\$ 250 milhões, com diversos grupos privados, empresas multinacionais e sociedades, dentre outras estruturas<sup>42</sup>. Por outro lado, os contribuintes classificados como pequenas empresas e pessoas, os quais contam com um volume de negócios anual inferior a AU\$ 2 milhões, empregam um em cada cinco trabalhadores australianos e representam mais de um quarto da receita fiscal arrecadada.

A ATO utiliza uma ferramenta primária de avaliação baseada em “regras de negócio de especialistas”, baseada basicamente em uma coerência entre a declaração de impostos e as informações de dados de terceiros, a fim de detectar potenciais riscos. Deste modo, este segmento de contribuintes é tratado proporcionalmente de acordo com o número de riscos detectados: no caso extremo, os contribuintes selecionados para uma auditoria dependerão do número de tais riscos, tendo a ATO aconselhado a examinar o principal risco identificado e, tendo este risco, desencadeado tal revisão. O alcance será dado pelos outros riscos não resolvidos e/ou vigentes.

Não obstante o anterior, no segmento massivo - no qual estão localizados os contribuintes pessoas físicas e pequenas e médias empresas - a automatização dos processos relacionados à gestão de riscos tem gerado vantagens significativas, tais como a redução dos custos de cumprimento para os contribuintes de baixo risco, ao minimizar a possível intromissão das atividades de controle do cumprimento tributário na vida destes contribuintes, e a garantia do direcionamento de recursos para o controle dos setores de maior risco e, portanto, para a facilitação para os setores de menor risco.

42 Review into aspects of the Australian Taxation Office's use of compliance risk assessment tools, a report to the assistant treasurer, Inspector-General of Taxation, October 2013, p. 103 – 121.

## Chile:

O *Servicio de Impuestos Internos* (SII), para o setor massivo de contribuintes, desenvolveu uma função denominada “mensagens pop-up”, a qual os contribuintes veem ao acessar sua página pessoal em [www.sii.cl](http://www.sii.cl) após fazer o login com suas respectivas credenciais. Em particular, em 2014, foi gerado um projeto piloto de mensagens relacionadas ao Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), que buscava gerar uma sensação de controle sobre os contribuintes e, portanto, medir o cumprimento tributário em comparação com um grupo de controle. Estas mensagens foram construídas com base no efetivo descumprimento tributário, com o objetivo de lembrar algum aspecto tributário que determinado segmento de contribuintes deveria cumprir.

Trabalhou-se com quatro categorias de mensagens, cujos resultados foram os seguintes:

Os contribuintes que receberam uma mensagem aumentaram o lucro declarado no mês em 7,9% contra 1,7% para aqueles que não receberam uma mensagem.

As vantagens desta ação de tratamento incluem seu baixo custo (devido à utilização de uma ferramenta de TI já existente), a flexibilidade e prontidão em sua estruturação e implementação, e o impacto da medida. A etapa de validação de mensagens poderia ser sistematizada, utilizando mensagens pré-validadas. O que também é interessante é a reação dos contribuintes, que, ao perceber um maior controle sobre o correto cumprimento de suas obrigações tributárias, tenderam a aumentar seu cumprimento.

As “calculadoras” são ferramentas desenvolvidas pelo *Servicio de Impuestos Internos*, as quais estão disponíveis para os contribuintes. Estas ferramentas são aplicativos que permitem o cálculo de determinados impostos de maneira mais ágil e simples. Abaixo está um exemplo de uma “calculadora” associada ao pagamento de impostos sobre o Fundo de Lucros Tributáveis (FUT, da sigla em espanhol)<sup>43</sup>:

43 O imposto em questão e sua normativa vigente estão contidos no Artigo Terceiro Transitório da Lei nº 20.780, sobre Reforma Tributária. mais informações <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2015/160915noti01jv.htm>.

## Ilustração 80: Aplicação para a determinação do FUT (SII - Chile)

**LANÇAMENTO DO IMPOSTO SUBSTITUTIVO (IS) SOBRE O SALDO DO FUT , (CONTRIBUINTES DO REGIME GERAL)**

Indique se você vai aplicar uma taxa fixa ou variável Taxa Fixa 32%

Assistente Cálculo  
Taxa Variável

Data de início das atividades (deve ser anterior a 01/12/2015) dd-mm-aaaa

(+)	Saldo de FUT (líquido) determinado em	dd-mm-aaaa	\$	-
(=)	Montante máximo suscetível a ser utilizado para a opção		\$	-
	Valor do saldo FUT para utilizar para a opção			
(+)	Aumento por crédito por IDPC (Art. 54 e 62 LIR)		\$	-
	Reajuste FUT e aumento na data de pagamento do imposto substitutivo		\$	-
(=)	Base tributável sujeita ao Imposto Substitutivo, ajustada à data de pagamento do Imposto Substitutivo		\$	-
	Taxa de Imposto Substitutivo			32%
	Montante do Imposto Substitutivo		\$	-
(-)	Crédito por Imposto de 1ª Categoria (IDPC), reajustado para a data de pagamento do Imposto Substitutivo		\$	-
(=)	Imposto Substitutivo a ser declarado e pago (não procede o reembolso de créditos)		\$	-

F50 AJUDA COM O CADASTRO
Limpar formulário

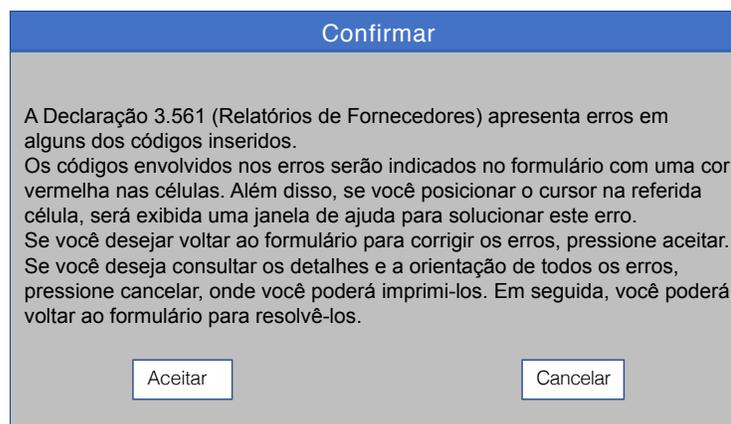
Outras calculadoras disponíveis são focadas na determinação do montante do IVA para o arrendamento de propriedades mobiliadas (atividade que aumenta significativamente durante o verão, razão pela qual esta medida possui dois objetivos: facilitar e aumentar o conhecimento e a percepção da obrigação); determinar o crédito para a aquisição de sistemas solares térmicos (isenção verde); e a determinar o valor a pagar pelo Imposto Adicional sobre Veículos Novos (relacionado às emissões poluentes), entre outros.<sup>44</sup>

Outra ferramenta disponível, focada no segmento massivo, consiste nas validações on-line realizadas pelos sistemas do SII, com os dados inseridos pelos contribuintes e a análise de consistência destes nos sistemas fornecidos para o autoatendimento na internet. Nelas, o sistema atua por meio da geração de avisos on-line aos contribuintes sobre erros ou observações sobre dados errôneos, incompletos ou inconsistentes.

Abaixo, apresenta-se uma tela de aviso na declaração do relatório de fornecedores (Declaração nº 3561):

44 Mais informações, <https://www4.sii.cl/calclmpVehiculoNuevoInternet/internet.html>.

## Ilustração 81: Mensagens de erro ao carregar dados Declaração 3561 (SII - Chile)



Por outro lado, e a fim de promover o cumprimento tributário, um elemento importante dessa gestão está relacionado às chamadas “estratégias de colaboração”. Estas consideram a utilização gradual de diversas medidas destinadas a trabalhar em colaboração com os contribuintes na especificação de normas e na aplicação de critérios tributários, visando, desta forma, reduzir tanto o desacordo em relação às interpretações do *Servicio de Impuestos Internos* (SII) quanto à quantidade de erros e descumprimentos por desconhecimento da lei tributária. Através das estratégias colaborativas, promove-se uma maior aceitação do sistema tributário como um todo e dos princípios em que este se baseia. Para que a aplicação deste tipo de estratégia seja bem-norteada, é necessário identificar previamente os segmentos de contribuintes que compartilham atributos tributários comuns e os fatores que favorecem ou dificultam seu cumprimento tributário, o que já foi explicado em capítulos anteriores.

Em linha com a estratégia de colaboração com os contribuintes, foi também dada ênfase ao reforço da colaboração com os intermediários tributários neste segmento de negócio, criando bancadas de pesquisa, importantes espaços de discussão e feedback, bem como perfis em escritórios virtuais para facilitar o trabalho daqueles que têm mais que um contribuinte como cliente.

A criação de regimes fiscais simplificados tem sido, por sua vez, uma forma de mitigar o descumprimento por parte dos pequenos e médios contribuintes. Estas são medidas que simplificam a tributação e a gestão dos cadastros fiscais, o que, por um lado, reduz o custo de cumprimento e, por outro, incentiva o cumprimento, dada a maior simplicidade no cumprimento das obrigações tributárias. Um exemplo disto é o regime de tributação simplificado 14 Ter, que, entre outros aspectos:

- Proporciona a isenção de prestar contabilidade completa, da confecção de balanços e inventários, da realização de correção monetária e da depreciação de ativos.

- É tributado sobre a diferença positiva entre as receitas recebidas e as despesas pagas
- Pode-se optar por se isentar do imposto sobre as empresas, ficando a tributação com os sócios (desde que estes sejam exclusivamente pessoas físicas sujeitas ao imposto complementar global sobre a renda das pessoas físicas).

O portal eletrônico institucional dispõe de um robusto escritório virtual, que permite aos contribuintes realizar muitos dos procedimentos e, assim, cumprir com suas obrigações tributárias sem ter que se deslocar aos escritórios. Adicionalmente, no site, pode-se encontrar orientações, perguntas frequentes, assistentes e a possibilidade de fazer um chat com um funcionário para esclarecer dúvidas ou realizar consultas. No mesmo site, é possível encontrar o portal específico para pequenas e médias empresas, onde se pode emitir notas fiscais eletrônicas e manter cadastros contábeis. O aplicativo também permite a emissão de relatórios para o controle adequado da gestão da empresa.

Reconhecendo que uma das causas de descumprimento neste segmento de empresas é o capital de trabalho ou a liquidez em determinados momentos, foram incentivadas alterações legislativas para mitigar o impacto destas causas, tais como a possibilidade de substituir as multas por capacitação e de adiar o pagamento do IVA.

Finalmente, cabe destacar os avanços alcançados graças à proposta de declaração de imposto de renda, de IVA e do livro de compras e vendas. O primeiro foi implementado há anos, com base em informações de declarações informativas de terceiros. Este formulário permite ao contribuinte aceitar tal declaração, verificar as informações disponíveis ou realizar ajustes. O segundo foi construído a partir de documentos fiscais eletrônicos (notas fiscais, notas de crédito e débito), o que constituiu uma mudança muito significativa para os contribuintes e está disponível desde meados de 2018. Estas propostas representam, sem dúvida, um enorme passo na simplificação das obrigações tributárias deste segmento de contribuintes e, conseqüentemente, na mitigação dos riscos.

Os avanços na simplificação e na assistência ao segmento massivo de contribuintes não eliminam os riscos de descumprimento. Contudo, estes desenvolvimentos afetam a percepção e a disposição ao cumprimento, reduzem os custos de cumprimento e geram um cenário de análise diferente para a Administração Tributária, criando um desafio em termos de gestão, exploração e análise de informações.

## Experiências da Espanha e do Equador

Na experiência espanhola, as pessoas físicas que realizam atividades econômicas sob o regime de módulos são verificadas por unidades localizadas dentro da área de Gestão Tributária, as quais se encarregam de verificar se o número de módulos declarados pelos contribuintes coincide com a realidade. Esta análise é aplicada a pessoas físicas que apresentam atividades comerciais com um baixo volume de operações e que possuem riscos cuja verificação não requer a análise da contabilidade ou das contas bancárias. As verificações são realizadas por pessoas da área de Gestão Tributária, mas, caso seja necessária uma análise mais aprofundada, é necessário iniciar um procedimento de verificação de inspeção, executado por funcionários específicos da área de Inspeção.

Por outro lado, no Equador, este segmento é composto por pessoas físicas não obrigadas a prestar contabilidade ou sujeitas ao regime tributário simplificado. As empresas são sociedades comerciais civis, não regulamentadas pela Superintendência de Empresas e com baixos níveis de ativos e receitas, com um número reduzido de funcionários.

No caso da Espanha, os riscos de descumprimento característicos deste segmento são os seguintes:

- Riscos gerais. Por exemplo, falta de preenchimento, preenchimento fora do prazo, descumprimento formal em geral. Estes riscos são mais frequentes para os pequenos e médios contribuintes que para os grandes contribuintes.
- Constituição de empresas que emitem notas fiscais falsas ou empresas de fachada, bem como a vinculação de trabalhadores.
- Dedução de despesas pessoais não dedutíveis na declaração tributária da empresa familiar.

Os principais fatores associados a estes riscos podem estar relacionados à falta de educação tributária do contribuinte e à dificuldade do sistema. Estas empresas geralmente têm mais dificuldades de acesso ao crédito e de liquidez.

No caso do Equador, as principais causas associadas aos riscos anteriores são informalidade, falta de acesso à assessoria (por exemplo, contadores ou intermediários tributários), desconhecimento das normas tributárias e contábeis, e algumas outras, como as empresas civis. A falta de uma entidade reguladora, como a Superintendência das Empresas, também influencia.

As estratégias de tratamento para o caso espanhol são implementadas através de diversos canais:

### ■ *Portal*

O portal eletrônico permite que a maioria das ações sejam realizadas via web, de forma bastante simples. Por exemplo:

- Consultar os processos, dados dos censos e notificações pendentes.
- Declarar e pagar impostos.
- Atender requerimentos.
- Enviar qualquer tipo de documentação, seja ou não de procedimentos abertos.
- Solicitar certificações.
- Acessar informações.
- Apresentar denúncias.

### ■ *Colaboradores*

Também é possível realizar declarações pelo site, acessando como colaborador. O colaborador é um profissional que, cumprindo determinados requisitos, pode prestar este serviço aos contribuintes.

### ■ *Outros auxílios*

Para o imposto sobre a renda das pessoas físicas, pode-se obter as informações disponíveis na AEAT e o rascunho da declaração com estas informações incorporadas.

Também incorpora outras informações que não podem ser incluídas diretamente na declaração, mas que podem dar origem a fatos tributáveis, tais como rendas obtidas do exterior disponíveis através de informações fornecidas por outras Administrações, ou aluguéis através da internet obtidos diretamente pela AEAT a partir de portais imobiliários.

Além disso, para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas, que é o imposto que pode causar mais problemas devido às características do contribuinte e à dificuldade envolvida, existe um sistema gratuito de preenchimento da declaração através dos escritórios da AEAT, com marcação prévia, o qual pode ser solicitado no próprio portal eletrônico ou por telefone.

A confirmação dos rascunhos pode ser feita por telefone e Internet.

Na confirmação de que a declaração foi corretamente apresentada, é anexado um gráfico com informações sobre como os impostos são utilizados nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, cultura, dentre outras.

No IVA, quando o SII (Sistema de Intercâmbio Imediato) estiver plenamente implementado, o rascunho também será realizado.

#### ■ *Assistente virtual*

Há alguns meses, está em funcionamento um assistente virtual, o que levou a uma redução drástica no atendimento telefônico personalizado.

#### ■ *Pagamentos*

Os pagamentos também foram simplificados, passando de um modelo no qual tudo era feito de forma presencial nos escritórios da AEAT ou nas instituições financeiras colaboradoras para o uso de sistemas de pagamento eletrônico por meio de domicílio bancário ou débito em conta.

Ademais, as Administrações Tributárias utilizam condições especiais para solicitar adiamentos e parcelamentos, as quais podem ser úteis.

#### ■ *Brechas voluntárias*

As brechas produzidas de forma voluntária podem ser corrigidas apenas por meio de planos de controle extensivo e auditorias, bem como campanhas de conscientização e capacitação dos cidadãos.

No Equador, as estratégias de prevenção que foram estruturadas são:

- Alertas via e-mail e mensagens de celular, especificando as datas de vencimento das obrigações.
- Cursos de capacitação presenciais nas diferentes províncias.
- Os Departamentos de Assistência contam com pessoal capacitado, que aponta continuamente os processos e auxilia no cumprimento das obrigações.
- No site do SRI do Equador, os contribuintes podem ver o que é relatado por terceiros e, a partir daí, elaborar suas declarações sugeridas.
- Atualização on-line das informações do RUC.

Com base nas diferentes experiências acima descritas, que mostram diversas ações de tratamento em distintos canais e momentos do processo tributário (prevenção, correção), é possível apontar alguns riscos específicos “gerais” e “especiais” que devem fazer parte do conjunto de situações de risco que a Administração Tributária deve levar em conta em seus processos de análise e tratamento de riscos:

Situações que denotam riscos específicos “gerais”, ou seja, que podem manifestar-se independentemente do segmento ou setor dos contribuintes:

- Pessoas que exercem uma atividade econômica relevante e que eludem ou evitam sua formalização ou seu cadastro no sistema tributário. Por exemplo: importadores de bens com uma frequência mensal de importação de bens consumíveis nos últimos 24 meses que não estão cadastrados na Administração.
- Pessoas ou entidades que se cadastram ou se inscrevem no sistema para emitir documentos fiscais falsos ou fraudulentos que são utilizados por terceiros, contribuintes e não contribuintes, o que normalmente ocorre durante os primeiros meses após o cadastro ou inscrição. Por exemplo: criação de uma empresa que não apresenta compras significativas ou inerentes, mas emite notas fiscais de alto valor no setor de construção.
- Contribuintes que invocam um regime tributário preferencial para pequenas empresas ou um território nacional preferencial, e que não preenchem os requisitos para estar nele devido a erro ou desconhecimento, ou que tenham disfarçado sua verdadeira capacidade e relevância econômica para abusar dos benefícios em função de abuso ou más práticas de assessoria tributária. Por exemplo: um grande grupo empresarial cria uma empresa de fachada que se cadastra em um regime de pequenos contribuintes, no qual o risco surge para um lucro emergente que não será tributado no regime abusivo.
- A omissão ou subdeclaração de receitas, afetando normalmente o IVA, o imposto sobre a renda das empresas e os impostos pessoais dos proprietários destas empresas. Por exemplo: uma oficina de vestuário vende a varejistas e consumidores finais, mas não registra estas vendas.
- A sobredeclaração de custos e despesas, afetando o IVA, o imposto de renda das empresas e os impostos pessoais dos proprietários destas empresas. Por exemplo: uma empresa de engenharia registra despesas que seriam familiares do proprietário-gerente (moradia, presentes, festas etc.), com o risco de reduzir o IVA, o imposto sobre os lucros e os dividendos a pagar ao proprietário.
- A omissão ou subdeclaração de impostos, ou seja, as receitas, os custos e as despesas são corretas, mas o IVA, o imposto sobre a renda das empresas ou os impostos pessoais dos proprietários destas empresas são alterados. Por exemplo: uma empresa de vendas de telefones determina um montante final de IVA a débito de \$10.000 unidades monetárias. O modelo de riscos permite inferir que tal empresa geralmente declara e paga um valor relativamente fixo e inferior ao esperado, possivelmente ajustado a sua liquidez e/ou em consideração ao que se julga ser uma contribuição razoável para o Estado.
- A sobredeclaração de créditos e descontos, ou seja, as receitas, os custos, as despesas e os impostos brutos são corretos, mas as deduções, os créditos e os descontos são alterados no IVA, no imposto sobre a renda das empresas no ou imposto pessoal sobre os proprietários destas empresas. Por exemplo: a empresa anterior declara débito fiscal de \$10.000 de IVA, mas deduz créditos inexistentes, baseados em documentos falsos ou resultantes de uma aplicação incorreta das regras de proporcionalidade do IVA.

- A omissão ou a subdeclaração de receitas de qualquer fonte ou origem que financie os investimentos e as despesas da vida pessoal dos indivíduos. Por exemplo: um indivíduo e seu núcleo familiar possuem várias moradias, veículos, investimentos financeiros e viagens ao exterior, mas nem ele nem seu núcleo possuem receitas ou dívidas que justifiquem tais investimentos e despesas.

Situações que denotam riscos específicos “especiais”, ou seja, que podem materializar-se para um determinado segmento ou setor de contribuintes. Em geral, trata-se de subcategorias dos riscos gerais acima, mas possuem importância no sistema e requerem bases de dados específicas, como por exemplo, os cidadãos esperam que existam controles concretos. Por isso, é preferível contar com modelos de risco específicos especiais, tais como:

- Omissão ou subdeclaração de receitas pelo uso indevido de zonas francas no setor de turismo. Por exemplo: o modelo de análise marca com maior risco os grupos empresariais que têm atividades no setor financeiro e de construção e que apresentam baixos indicadores tributários, assim como empresas em zonas francas com indicadores tributários fora dos padrões esperados.
- A omissão ou subnotificação de ganhos com a venda de ações, direitos e imóveis no segmento de indivíduos com médio e alto patrimônio. Por exemplo: o modelo de análise atribui maior risco a quem possui cinco ou mais destes bens sem declarar renda ou ganhos com que os justifiquem.
- A sobredeclaração de despesas por redução e perda de estoque de matérias-primas ou produtos no setor florestal e agropecuário. Por exemplo: na indústria de café, a taxa média de perda de grãos crus no armazém é de 4% ao ano, enquanto para o segmento de pequenos contribuintes é de 10% ao ano. O modelo de análise estratifica e relata casos que excedem este valor em 50%.
- A omissão ou subdeclaração de receitas provenientes das atividades das profissões de advogado e médico. Por exemplo: o modelo em estudo reconhece perfis de advogados especializados em litígios comerciais, falências e casos de direitos humanos que não declaram seus honorários a partir de casos vitoriosos ou subdeclaram o montante estimado. No caso dos médicos, o modelo analisa especialistas em cirurgia estética e próteses e estima o risco de omissão ou subestimação de honorários.

## 2 Gestão dos riscos de descumprimento no setor seletivo dos contribuintes

Ao contrário do setor massivo, composto por contribuintes de pequena e média dimensão, o setor seletivo difere significativamente na medida em que considera os contribuintes que representam um maior risco de descumprimento. As consequências de um comportamento indevido são muito significativas. Para tal, foram desenvolvidas estratégias e critérios para enfrentar seus riscos, a fim de melhorar os indicadores de eficácia e eficiência do cumprimento tributário.

De acordo com a literatura disponível<sup>45</sup>, o setor seletivo - composto por grandes contribuintes - tem as seguintes características:

- Concentração da maior parte da arrecadação tributária: um pequeno número de grandes contribuintes desempenha um papel fundamental no cumprimento tributário e, conseqüentemente, na arrecadação.
- Diversas complexidades, dada a atividade e os setores econômicos: existe uma multiplicidade de entidades que supervisionam ou intervêm em suas atividades, contam com um grande volume de operações no setor em que desenvolvem suas atividades diárias (incluindo operações transfronteiriças), apresentam um grande número de empregados e filiais, e utilizam mecanismos complexos de financiamento e planejamento fiscal.
- Consideram os principais riscos de cumprimento das obrigações tributárias: suas atividades no exterior e estratégias para minimizar suas obrigações tributárias, em que, às vezes, uma parte muito importante de seus impostos provém de ações de fiscalização em andamento.
- Utilização de assessorias relacionadas ao cumprimento tributário: dada a natureza de seu negócio, eles contam com suas próprias complexidades. Por este motivo, contratam assessorias para otimizar o cumprimento de suas obrigações tributárias.
- Posição econômica: neste segmento, em geral, estão cotados em bolsa de valores e são gerenciados por meio de grupos (*holdings* e/ou empresas relacionadas).

Os critérios aplicados para identificar o setor seletivo variam de país para país, dado o contexto em que cada um está imerso. É assim que surgem as unidades especializadas na própria Administração Tributária, responsáveis por seu cumprimento tributário, em que se destacam as seguintes competências e serviços principais:

- Em geral, realizam-se atividades de serviços e de aplicação da lei. Por exemplo: existe um contato mais assistencialista entre as empresas do setor e a própria Administração Tributária, com o objetivo de esclarecer distinções tributárias, atualizações normativas, entre outros aspectos.
- Foi criada a figura do “gestor de contas”, um interlocutor válido e concreto fornecido pela Administração Tributária para os contribuintes deste setor.
- As unidades especializadas buscam continuamente otimizar o conhecimento e a compreensão dos setores-chave para a economia de cada país (atividades econômicas, tributação internacional, preços de transferência, utilização de sistemas informáticos avançados, entre outros).

45 OCDE, Foro sobre la Administración Tributaria, “La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: serie “información comparada” [2010], 03 de marzo del 2011, p. 69

Assim, dependendo do contexto de cada Administração Tributária, a abordagem a estes contribuintes será diferente. Alguns exemplos são dados a seguir.

### **Austrália:**

Conta com unidades especializadas em assuntos internacionais, gestão de casos, inteligência fiscal, relações com o governo no poder e estratégias setoriais. Em relação ao ponto anterior, as estratégias de cumprimento baseiam-se principalmente na manufatura, nos serviços financeiros, na energia e em outros serviços, tais como venda de intangíveis, garantindo o cumprimento do Income Tax (Imposto sobre a Renda).<sup>46</sup>

O grupo em análise inclui, ademais, os contribuintes pessoas físicas com alta renda ou patrimônio, precisamente porque estes apresentam dificuldade em relação ao montante e ao acesso à informação, devido à complexidade de suas operações. Por exemplo: este segmento poderia atuar em setores com distintos níveis de obrigatoriedade da divulgação das informações financeiras. Como ponto de partida, a partir de 2012, o segmento caracterizado como de grandes negócios era composto por 1.850 grupos econômicos e entidades, os quais abrangiam mais de 32.000 empresas. Neste universo, a Australian Taxation Office (ATO) incorpora informações qualitativas detalhadas - adicionalmente a sua avaliação de riscos -, que consideram o cruzamento de informações a partir de dados de outros departamentos governamentais, instituições financeiras e bancos, entre outros.

A ATO reconhece que existe um valor de risco relacionado àqueles contribuintes que têm controle e/ou tomam decisões relevantes sobre um conglomerado de empresas que possa ser constituído por múltiplas entidades. Assim, a avaliação de riscos é considerada para o conglomerado como um todo, para um único contribuinte ou para um número limitado de contribuintes. Uma vantagem disso é que são gerados “pontos de contato” limitados entre a ATO e o contribuinte, gerando eficiência na comunicação, resolvendo diferenças e melhorando o cumprimento tributário.

<sup>46</sup> Review into aspects of the Australian Taxation Office's use of compliance risk assessment tools, a report to the assistant treasurer, Inspector-General of Taxation, October 2013, p. 103 - 121

## **Irlanda:**

Conta com unidades especializadas em diferentes setores econômicos, as quais são monitoradas de forma permanente por departamentos de imóveis, de verificação automática de informações, de serviços e de tratamentos, assim como por um escritório central, que supervisiona todas as operações realizadas. Os segmentos que identifica são os seguintes:

- 1) Construção, setor imobiliário e indústria de mineração.
- 2) Bebidas alcoólicas, tabaco e meios de comunicação.
- 3) Serviços financeiros bancários.
- 4) Serviços financeiros de seguradoras.
- 5) Serviços financeiros de administradores de fundos de pensão.
- 6) Indústria alimentícia.
- 7) Serviços de saúde e indústria manufatureira.
- 8) Tecnologias da informação.
- 9) Pessoas com alto patrimônio.
- 10) Transporte e energia.

## **Na Holanda:**

Possui unidades especializadas nos seguintes setores:

- 1) Financeiro (bancos, seguros e fundos de pensão).
- 2) Comunicações, energia e tecnologia.
- 3) Recursos naturais, petróleo e gás.

Dada a natureza destes setores, bem como sua relevância para o cumprimento tributário, o segmento é supervisionado por delegações em Amsterdam e Roterdã, e coordenado por um órgão denominado “Grupo de Coordenação”.

## Espanha

Na experiência espanhola, separa-se a existência de empresas grandes e muito grandes. No caso das empresas grandes, existem as Unidades de Grandes Empresas, todas vinculadas à área de inspeção. Estas áreas são encarregadas de atender aos contribuintes, receber as diferentes declarações e corrigir, sem a necessidade de realizar ações de inspeção, as diferenças que possam ocorrer.

Caso seja necessário realizar alguma ação de auditoria, devido a um risco global ou a um risco específico que exija a verificação da contabilidade ou a análise das contas bancárias, é efetuada uma inspeção.

As empresas muito grandes encontram-se vinculadas à Delegação Central de Grandes Contribuintes, que é de âmbito nacional. A distribuição de competências é semelhante, embora neste caso a Delegação Central esteja diretamente vinculada à Direção da AEAT.

Em relação aos riscos de descumprimento característicos deste segmento, no caso espanhol, o controle é complexo, embora conte com a vantagem de que o risco à reputação é importante para estes contribuintes. Isto resulta em um risco maior de elisão que de evasão. Neste segmento, o descumprimento formal pode ocorrer mais esporadicamente e no sentido de que é mais frequente que os dados estejam incompletos que uma declaração esteja faltando ou fora do prazo.

Neste segmento, os riscos estão geralmente associados a operações internacionais envolvendo empresas sediadas fora do território, grupos de empresas ou empresas/sujeitos que fazem parte de complexos emaranhados que, ademais, fazem uso de paraísos fiscais.

Estas empresas utilizam um planejamento tributário agressivo, que envolve brechas existentes tanto nas normas nacionais quanto nas internacionais (convenções tributárias), e/ou a opacidade, a qual pode existir por falta de disponibilidade, acesso ou troca de informações, entre outros aspectos. Por exemplo, é comum a interposição de empresas sem operações reais em territórios com convenções mais favoráveis. Estas exploram todas as possibilidades quanto ao tratamento de marcas, patentes ou royalties. Além disso, tendem a ter um fundo comum (cash pooling) em um território com tratamento mais favorável, onde centralizam seus recursos financeiros. Existe uma maior capacidade para alterar os preços tanto das operações comerciais, bens ou serviços nos processos de produção, quanto dos produtos financeiros, sendo mais importantes os adiamentos de impostos.

As grandes empresas tendem a querer oferecer dividendos, razão pela qual a contabilização dos resultados é mais difícil de reduzir artificialmente. Portanto, os ajustes fiscais, tanto à base quanto à alíquota, são mais arriscados que em empresas menores.

Para a experiência espanhola, as principais causas associadas a estes riscos são as seguintes:

- Planejamento de estratégias fiscais aproveitando os pontos fracos do sistema tributário.
- Atividades altamente diversificadas, o que pode dificultar o cumprimento tributário adequado.
- Aumento do número de pessoas envolvidas em decisões que podem ter.

### Equador:

Na experiência equatoriana, o Cadastro de Grandes Contribuintes, que representa pouco menos de 40% da arrecadação de impostos, é composto pelos seguintes membros:

Setor	CADASTRO GRANDES CONTRIBUINTES							
	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017
Agricultura, pecuária, silvicultura e pesca	38	42	50	55	47	46	8	14
Automóveis	25	24	30	26	27	27	14	12
Comércio de bens por atacado e varejo	23	25	27	29	28	27	25	28
Construção	16	18	27	29	31	31	19	21
Consumo em massa	1	1	1	1	1	1	3	
Indústrias manufatureiras	12	13	14	16	16	16	16	20
Informação e comunicação	6	6	9	9	11	11	16	16
Instituições financeiras e seguros	26	26	32	28	28	28	25	22
Multissetorial	13	13	25	33	34	33		
Recursos não renováveis Petróleo	32	24	33	29	32	32	27	28
Recursos não renováveis Minas			3	4	4	4	4	5
Saúde	5	5	6	6	6	6	4	6
Serviços	3	4	5	5	5	5	14	13
Total integrantes	200	201	262	270	270	267	175	185

É de salientar que, tradicionalmente, os contribuintes incluídos no Cadastro de Grandes Contribuintes têm sido sujeitos a processos de controle intensivo (auditoria fiscal) quase na sua totalidade.

Os principais riscos detectados no segmento de grandes contribuintes pela Administração Tributária do Equador são mostrados a seguir. Estes riscos atendem a comportamentos de natureza mais geral ou transversal, e não a riscos inerentes a setores específicos:

- Exportações não declaradas.
- Despesas financeiras por contribuições de capital cadastradas como empréstimos ou para empréstimos inexistentes (subcapitalização).
- Despesas gerais atribuídas pela sede não justificados.
- Despesas não necessárias para obter, manter e melhorar as receitas tributáveis.
- Despesas sem documentação comprobatória válida ou sem fundamentação econômica.
- Aplicação inadequada das normas contábeis com impacto no âmbito tributário.
- Receitas isentas não justificadas ou devido à aplicação inadequada da normativa tributária.
- Receitas tributáveis declaradas como receitas isentas.
- Receitas tributáveis não declaradas (no todo ou em parte).
- Valorização e amortização de intangíveis.
- Juros do exterior.
- Juros sobre empréstimos externos concedidos entre partes relacionadas.
- Pagamentos no exterior (não fundamentados, sobrevalorizados, sem retenções, abuso de convenções para evitar dupla tributação).
- Reinvestimento de lucros.
- Salários não pagos à previdência social.

As principais causas associadas aos riscos acima mencionados incluem as seguintes:

- Decisões da alta gerência dos contribuintes.
- Aplicação inadequada da metodologia de preços de transferência.
- Abuso das convenções para evitar a dupla tributação.
- Aplicação inadequada das porcentagens de retenção para pagamentos nacionais e no exterior.
- Utilização de esquemas para a erosão de bases tributáveis.
- Aplicação inadequada das normas contábeis.
- Alta complexidade de suas operações.
- Sistemas de controle interno inadequados.
- Interpretação inadequada da normativa tributária, contábil, setorial, dentre outras.

As estratégias implementadas pelo SRI do Equador para este segmento de contribuintes consistem em:

- Reforço dos processos de investigação e detecção de riscos gerais e específicos.
- Execução de fóruns técnicos.
- Realização de oficinas de capacitação.
- Emissão de folhetos de apoio técnico.
- Emissão de normativa complementar para cobrir os riscos identificados.
- Estabelecimento de alianças estratégicas com outros organismos de controle distintos da Administração Tributária.
- Fortalecimento da troca de informações no âmbito internacional e nacional.
- Incrementação das informações a serem apresentadas por este segmento de contribuintes (informações financeiras detalhadas).
- Criação de ferramentas para o monitoramento em tempo real.
- Implementação de controles em quase 100% do cadastro. Estratégias de controle intensivo e extensivo.
- Trabalho em estratégias de cumprimento cooperativo para este segmento.

## Top 1.000 Program: Austrália

Este programa fez parte do Grupo de Trabalho de Prevenção de Impostos anunciado pelo governo da Austrália como parte do Orçamento Federal 2016-2017. O objetivo era obter uma confiança justificada através de revisões otimizadas, ao interagir individualmente com a maioria das 1.000 maiores empresas multinacionais e públicas ao longo dos quatro anos de vida do Grupo de Trabalho.

Tradicionalmente, a Australian Taxation Office (ATO) tem focado seus recursos nos 100 maiores contribuintes, principalmente por meio do compromisso contínuo guiado pela segmentação do grande mercado, utilizando o Risk Differentiation Framework (RDF).

Para o restante do grande mercado - os Top 1.000 -, as interações eram historicamente com contribuintes específicos selecionados por ferramentas de risco focadas na indústria, que permitiram a eliminação de esquemas, a prestação de assistência ou orientação aos contribuintes e o atendimento a solicitações de resolução.

O programa Top 1.000, implementado em 2016, foi concebido para afastar este foco dos resultados do cumprimento e da auditoria. Isto ajudou a alcançar a confiança justificada (segundo definida pela OCDE) e a demonstrar a confiança da Administração Tributária no cumprimento por parte de todo o grande mercado. Além disso, o objetivo do programa Top 1.000 é proporcionar aos contribuintes maior certeza sobre assuntos relacionados a seu imposto de renda e apoiar a confiança da comunidade no sistema fiscal por parte da ATO, proporcionando garantias de que as grandes empresas paguem o que é justo.

O programa consiste em revisões simplificadas de aproximadamente quatro meses de duração para cada uma das 1.000 maiores empresas multinacionais e públicas. Estas revisões aplicam a metodologia de “justified trust”. A equipe usa isso como base para chegar a uma conclusão sobre se o contribuinte está pagando o montante correto do imposto de renda ou se são identificados os riscos específicos a serem abordados. As revisões são adaptadas ao negócio e às questões relevantes para cada contribuinte.

Foram alcançados os seguintes resultados concretos:

**Quantitativos:** um conjunto de métricas focadas na cobertura, nos impostos e nos efeitos sobre a arrecadação.

**Qualitativos:** proporciona maior segurança aos contribuintes sobre seus assuntos fiscais, respaldando a confiança da comunidade no sistema tributário.

A Austrália afirma que, com sua experiência e a segurança do programa, ajudará a dar maior certeza à comunidade de que os grandes algoritmos de diferença fiscal do mercado são apoiados pela metodologia da “confiança justificada”.

Este trabalho é apoiado pela nossa evolução do RDF em um Quadro de Diferenciação de Ações (ADF). Isto distinguiria o grande mercado (Top 100 mais Top 1.000) mais granularmente dividido em seis grupos dos atuais quatro quadrantes e dará mais ênfase à forma como as interações da ATO com cada grupo serão guiadas por sua classificação de risco e nível de envolvimento com a ATO.

As experiências descritas acima também denotam diferentes ações de tratamento em diversos canais e momentos do processo tributário (prevenção, correção).

De acordo com as considerações apresentadas, para gerenciar sua carga tributária, as grandes empresas tendem a utilizar mecanismos diferentes daqueles usados pelas pequenas empresas. Outro aspecto relevante a levar em conta é a fonte dos dados. Normalmente, o modelo de análise de risco será alimentado com dados provenientes de declarações de preços de transferência, bases de dados de aduanas, intercâmbio internacional de informações e, em geral, bases de dados não estruturadas ou que não pertençam diretamente à Administração Tributária.

A seguir, apresenta-se um resumo de exemplos de situações de risco que a Administração Tributária deve levar em conta em seus processos de análise e tratamento de riscos:

Situações que denotam riscos específicos seletivos “gerais”, ou seja, que podem manifestar-se independentemente do segmento ou setor dos contribuintes:

- Em geral, aplicam-se os riscos discutidos na seção anterior para contribuintes massivos, embora a probabilidade de ocorrência poderá ser menor. Exemplos:
  - Uma grande empresa apresenta valores incomuns de notas de crédito na alta temporada de vendas do ano, os quais o modelo de riscos classifica como um alto risco de subnotificação de receitas tributadas.
  - Outra empresa apresenta proporções de crédito ou de despesas baseados em indicadores de proporcionalidade que se encontram fora do intervalo estipulado para empresas semelhantes ou da mesma categoria.
  - Um grupo empresarial do setor hoteleiro não declara gratificações de desempenho para seus altos executivos, apesar de ter o maior nível de receitas do setor, com os índices mais elevados de faturação do mercado, o que representa um risco de omissão de impostos sobre a remuneração destes executivos. O risco específico é incrementado quando tais executivos estejam direta ou indiretamente envolvidos em empresas que faturam serviços às empresas do grupo hoteleiro (assessorias financeiras, comerciais etc.).
  - Empresas de grande consumo, tais como retail e empresas de telefonia, apresentam, de forma ocasional ou contínua, despesas de sanção por dívidas incobráveis para seus clientes consumidores que excedam as faixas normais da indústria.

- Riscos de sub e sobrevaloração devido às práticas de preços de transferência. Exemplos:
  - Subdeclaração de renda por transferência dissimulada da função de marketing ou de transporte, para localizar uma parte dos lucros da cadeia de valor em outra jurisdição tributária, geralmente com níveis de tributação baixos ou nulos.
  - Alocação de propriedade intelectual a entidades localizadas em outras jurisdições, que não têm grande impacto no desenvolvimento de intangíveis e na criação de valor, mas que recebem remuneração ou se beneficiam do cadastro formal de tal propriedade intelectual.
  - Sobrevaloração dos preços de matérias-primas e insumos importados por condições de entrega, de transporte, de armazenamento, de penalização contratual privada ou de preço, que não são habituais na respectiva indústria.
  - Subdeclaração de preços de exportação devido a ajustes nas condições físicas e comerciais que geram deduções fora do nível esperado para o setor.
  
- Risco de omissão, subdeclaração ou sobredeclaração devido à ocultação do poder tributário por manipulação de estabelecimentos permanentes e convenções para evitar a dupla tributação.
  - Serviços prestados por uma empresa tecnológica no Estado A, com seus próprios profissionais e executivos residentes no Estado B, a diferentes clientes ao redor do mundo, mas que são faturados por uma empresa relacionada localizada em um regime tributário diferente ou estrangeiro no Estado C. Os custos de tais profissionais e executivos são assumidos pela empresa de tecnologia. O *know-how* e a gestão do modelo de negócios também recaem sobre a empresa de tecnologia. B poderia ser considerado como um estabelecimento permanente de A.
  - Um distribuidor pleno de produtos eletrônicos que desenvolve estratégias de marketing, gerencia portfólios de clientes, e opera e assume os custos da logística de importações, entregas locais, pagamentos, devoluções, rejeições, seguros e compensações, não fatura receitas de vendas. As vendas são faturadas aos clientes finais no território estrangeiro que exportam estes bens.
  
- Risco de omissão, subdeclaração ou sobredeclaração devido à ocultação de poderes tributários por manipulação de fluxos e rentabilidades de dívidas e capital. Exemplos:
  - Uma empresa com um fluxo de caixa positivo e com uma rentabilidade tributária aceitável não distribui dividendos a seus proprietários dentro do grupo empresarial, mas envia dinheiro em esquemas de cash pooling e outras formas semelhantes, sem receber uma rentabilidade proporcional.
  - A empresa acima recebe empréstimos do grupo empresarial com taxas de juros que excedem a faixa de mercado esperada, embora não necessite de financiamento externo.
  - A empresa realiza constantemente operações de contratos de derivativos com resultados tanto de lucros quanto de perdas, mas após um ano, o efeito líquido é uma perda global, o que tem ocorrido nos últimos três anos.

- Risco de omissão, subdeclaração ou sobredeclaração que disfarçam receitas ou custos em transações emergentes de alto valor. Exemplos:
  - Um grupo empresarial florestal recebe uma oferta para comprar suas operações no Estado A de um grupo empresarial baseado no Estado B. Para elidir a ocorrência do fato gerador no Estado A, a transação é disfarçada por meio de uma contribuição de todo o projeto para uma empresa constituída sob um regime de nula ou baixa tributação, a qual é tratada como subsidiária em uma cadeia de várias empresas *holding*. Em seguida, no exterior, ocorre a venda efetiva do negócio ao comprador no Estado B.
  - Um grupo de mineração não metálica com sede no Estado A recebe uma oferta de compra de seu projeto de mineração no sul do Estado B. A fim de aproveitar do regime tributário especial de isenção plena para ganhos na venda de ações com cotação em bolsa no Estado C, o grupo transfere a posse do projeto de mineração para uma empresa matriz gêmea no Estado C, que, com o auxílio de intermediários financeiros, executa sucessivas pequenas operações em bolsa até que seja alcançado o benefício tributário da cotação em bolsa. Posteriormente, a venda relevante materializa-se para o comprador interessado no projeto de mineração, livre de impostos sobre a venda.
  - Nos casos acima, são utilizados esquemas de contribuição em cascata ao adicionar despesas de serviços intragrupo, a fim de aumentar o custo do respectivo investimento (esquemas de *step up*).

Situações que denotam riscos específicos ‘especiais’. Semelhantes ao enfoque massivo, estes são riscos que podem materializar-se em determinado segmento ou setor de contribuintes. Estas são geralmente subcategorias dos riscos gerais mencionados anteriormente, cuja análise de risco requer bases de dados específicas:

- No setor de mineração, risco de abuso de contratos de *streaming*, ou a cessão de fluxos de projetos. A empresa mineira aloca os fluxos das vendas futuras de minérios em troca do financiamento no presente a custos ou taxas que excedem a faixa habitual de custos de financiamento.
- No setor bancário, risco de arbitragem de moedas e posições em favor de uma das entidades de um grupo, em detrimento da agência bancária nacional.

Pode-se observar que muitas das situações de risco gerais ou especiais descritas estão cobertas e descritas no Plano de Ação BEPS. O desafio para a Administração Tributária é poder estabelecer modelos de risco e ações de tratamento para estes comportamentos ou situações que, conforme mencionado acima, normalmente requerem fontes de informação bastante específicas.

Deve-se lembrar de que as ações de tratamento a serem implementadas sobre estes riscos podem ser estruturais, preventivas ou corretivas, o que deve ser correlacionado com as causas que incentivam o descumprimento.

### 3 Gestão de riscos de descumprimento em setores econômicos específicos

Dependendo das características específicas inerentes a cada setor econômico (contribuição, complexidade, tamanho, nível de importância em geral etc.), cada Administração Tributária poderá desenvolver estratégias diferenciadas para os diversos setores econômicos. Segue abaixo alguns exemplos de como as Administrações Tributárias abordam os setores econômicos:

#### 3.1 Setor de construção

O setor de construção, em termos gerais, caracteriza-se por sua elevada sensibilidade às mudanças na economia, por seu alto impacto na contribuição para o PIB de uma nação e pela significativa geração de emprego.

Este setor é composto por diferentes tipos de contribuintes: pessoas físicas, micro, pequenas, médias e grandes empresas, que, por sua vez, podem estabelecer diferentes tipos de estruturas empresariais (no caso do Chile, podem ser sociedades limitadas, pessoas físicas, sociedades anônimas fechadas, sociedades limitadas individuais, sociedades por ações, dentre outras).

As maiores fontes de risco de descumprimento tributário neste segmento residem precisamente na complexidade e na especificidade do setor, com base tanto em suas estruturas empresariais quanto nas múltiplas operações (inclusive as com fornecedores e empresas relacionadas), entre outras. No caso do Chile, esta complexidade é dada pelos seguintes aspectos:

1. Múltiplas empresas envolvidas (fornecedores de insumos, prestadores de serviços e/ou empresas relacionadas).
2. Leis e/ou impostos/tributos especiais (aplicação do Imposto sobre o Valor Agregado - IVA - desde 2016, entre outros).
3. Variação dos níveis de vendas, bem como das receitas, das estruturas de custos e margens de contribuição.
4. Alta concentração do setor (observam-se fusões, aquisições e internacionalização de suas operações).
5. Distribuição de suas operações em diferentes localizações geográficas (incluindo operações que podem ser realizadas por empresas sob uma única *holding*).
6. Diferentes tipos de estruturas corporativas, e complexidade na rastreabilidade de suas operações. Integração vertical entre empresas construtoras e imobiliárias.

Alguns dos riscos de descumprimento tributário detectados ou presumidos neste setor econômico estão relacionados com:

- Descumprimento formal, como a apresentação de formulários de pagamento de impostos (imposto de renda e IVA) tardia ou com erros de enquadramento informações de terceiros.
- Informalidade na cadeia de fornecedores, com o conseqüente impacto nos créditos do comprador de bens ou serviços, o que gera incentivos para o uso de notas fiscais irregulares.
- Manipulação dos custos de construção, reduzindo a base tributável do imposto de renda. Dada a dimensão dos projetos em termos de insumos, mão de obra e serviços especializados, é complexo valorar com precisão os projetos imobiliários. As auditorias são frequentemente orientadas para determinar os intervalos razoáveis para o valor de um projeto.
- De forma semelhante, dado o baixo nível de especialização de uma porcentagem significativa de trabalhadores da construção, existe a possibilidade de gerar relatórios formais de ajuste salarial, destinados à Administração Tributária e à Previdência Social, que não retratem os pagamentos efetivamente realizados aos trabalhadores. Isto tem o impacto de aumentar artificialmente o custo direto.
- Uso incorreto de isenções: no Chile, o setor de construção apresenta uma série de isenções, que funcionam como um crédito contra o IVA que deve ser pago pela empresa construtora ou que a existência de um projeto possa conceder a seu futuro proprietário (dedução de juros, painéis solares, isenção dos rendimentos gerados).
- Valoração dos imóveis, com o objetivo de melhor aproveitar os créditos ou isenções associadas. Além disso, a valoração afeta os futuros custos de transferência do proprietário. A alienação é afetada por certo lucro na transação, que pode ser associado a um incentivo para não utilizar um valor correto.

As medidas tomadas pelas Administrações Tributárias sobre os contribuintes dependerão do nível de descumprimento do contribuinte e do impacto gerado como consequência de seu comportamento. Neste sentido, as ações serão proporcionais ao comportamento e podem consistir em mensagens *pop-up* preventivas ou auditorias abrangentes que abordem todos os riscos de descumprimento detectados para estes contribuintes.

### 3.2 Setor de mineração

Este setor pode se tornar um pilar da economia de um país, como é o caso do Chile, onde a extração de cobre representa 31% da produção mundial de cobre e a quantidade de reservas é significativa para o futuro de sua economia. Neste sentido, a contribuição tributária proporcionada por esta atividade é muito significativa, não somente devido ao pagamento dos impostos que gera, mas também ao impacto no reembolso do IVA à exportação e do cluster econômico que gera - fornecedores de bens e serviços -, o que, sem dúvida, amplia seu impacto na economia.

Este segmento é classificado em “grande mineração” e “média e pequena mineração”, em que a diferença está no volume da exploração de minérios. Da mesma forma, a “grande mineração” concentra um grande número de instalações (“operações de mineração”) e complexidade destas, além de atuar em estruturas corporativas mais complexas. No Chile, realizam-se fusões de

empresas e aquisições de empresas e instalações por grandes corporações internacionais de mineração. No caso chileno, a “pequena e média mineração” conta com uma representação institucional - a Empresa Nacional de Mineração (ENAMI) -, a qual precisamente fomenta o desenvolvimento da mineração de pequena e média escala; isto inclui financiamento para o reconhecimento de reservas, assessoria na preparação e avaliação de projetos, capacitação e alocação de recursos para a operação e manutenção de um projeto de mineração, incluindo apoio para equipamentos, desenvolvimento de seus trabalhos, capital de trabalho e emergências.

As principais características deste segmento, independentemente do tamanho do contribuinte, são as seguintes:

1. É um negócio de duração finita, uma vez que os recursos extraídos não são renováveis. Além disso, existe um alto risco latente que varia de acordo com o local de extração e o possível “grau” ou pureza do minério.
2. É geograficamente estático. Tem operações em um campo. No entanto, a sede pode estar localizada em outra região, geralmente a capital do país.
3. Há despesas permanentes associadas a investimentos, exploração, manutenção, prospecção, entre outras.
4. Dada a especificidade e a complexidade de seus processos, requer grandes somas de dinheiro, tanto em sua manutenção quanto em seu funcionamento, incluindo as relacionadas com a segurança operacional de seus processos.
5. Requer pessoal altamente qualificado. Em geral, os salários estão acima da média nacional, no caso do Chile.
6. Em geral, a grande mineração pertence a grandes grupos empresariais nacionais ou internacionais, com operações em diferentes partes do continente, verticalmente integrados de acordo com os processos. No caso do Chile, a parte extrativa da cadeia de valor está localizada em seu território, e é enviado principalmente concentrado de cobre para o exterior.

Os riscos de descumprimento que podem ser detectados neste setor, dadas suas características, estão normalmente relacionados a:

- Descumprimentos relacionados principalmente à não comunicação de mudanças em suas estruturas corporativas e reorganizações empresariais, o que geralmente têm um impacto tributário muito relevante.
- Descumprimento formal na apresentação de declarações informativas, de terceiros ou próprias. Deve-se notar que, em geral, este setor está sujeito a várias declarações, algumas das quais são complexas, tais como a de preços de transferência, aquela associada ao *Country by Country Report* (CBC), a de detalhes de balanço e a de planos de contabilidade.
- Lançamento de maior valor ou lucro na alienação de propriedades de mineração.

- Lançamento de preços de transferência entre partes relacionadas. Dadas as características do setor e sua estrutura, existem frequentemente muitas operações comerciais ou financeiras entre partes relacionadas, razão pela qual existe um risco significativo de estabelecer seus preços de transação sem aplicar corretamente o princípio de *arm's length*.
- Financiamento: a relevância dos investimentos e o tamanho das operações que a indústria de mineração geralmente realiza alavancou o financiamento como um forte incentivo à incorporação de uma empresa financeira dentro do grupo econômico (ou partes relacionadas). Ademais, o tamanho dos montantes torna o financiamento atraente para as partes independentes. Além do risco de fixação de juros a taxas que não sejam de mercado, um assunto que se enquadra no âmbito dos preços de transferência, pode-se gerar incentivos para violar as regras da subcapitalização ou de retenção de impostos por parte de não residentes. Da mesma forma, existe um risco de mascarar a devolução de capital, como, por exemplo, juros.
- Seguros: por uma lógica semelhante, quando são enviados volumes significativos de algum minério para o exterior, são exigidos seguros para reduzir o risco de perda em caso de sinistro. Pode haver incentivos para simular estas operações de seguro, aumentando os custos associados. É possível que as seguradoras sejam partes relacionadas.
- Preços de entrada e saída: no caso particular do Chile, existe um regulamento sobre o limite máximo para a diferença entre o preço de saída do minério e o preço de entrada no país de destino, no caso de uma exportação. O conteúdo de um concentrado, no caso do cobre, é principalmente e obviamente de cobre, mas também pode conter ouro, prata e molibdênio, entre outros minérios. O conteúdo é definido pela entrada e saída de amostras de laboratório. O risco de manipulação de amostras químicas pode afetar a valoração da remessa, o que tem um impacto sobre os impostos.
- Custos compartilhados: dadas as diferentes partes envolvidas nas operações, os custos geralmente são compartilhados entre as partes direta ou indiretamente relacionadas. É necessário verificar, por exemplo, se os custos de administração são distribuídos de acordo com as funções envolvidas, sem que haja uma erosão artificial das bases tributáveis.
- Isenções: no caso do Chile, as mineradoras de cobre devem pagar um imposto adicional chamado Royalty Mineiro, o qual se destina a salvaguardar o investimento em pesquisa e desenvolvimento, dada a exploração de um recurso natural não renovável. Existe o risco de determinar incorretamente a base do royalty para reduzir a carga tributária.
- Reembolsos do IVA: a mineração é um setor muito significativo em termos de exportação, o que, por sua vez, é muito relevante em termos de solicitações de reembolso do IVA que recai sobre as compras. Deve-se lembrar de que as exportações não geram débito de IVA, razão pela qual os exportadores têm direito a solicitar o reembolso do IVA sobre as compras associadas à exportação.

### 3.3 Setor bancário

#### Setor financeiro/bancos - Equador

Compreende o conjunto de instituições que tem como objetivo a intermediação financeira no país.

A Junta de Política e Regulamentação Monetária e Financeira é responsável pela formação de políticas públicas, regulamentação e fiscalização monetária, creditícia, cambial, financeira, de seguros e de títulos. O órgão de fiscalização e controle é a Superintendência de Bancos do Equador.

Em conformidade com as disposições do Código Orgânico Monetário e Financeiro, o sistema financeiro nacional (setor público e privado) atualmente contempla 27 contribuintes, incluindo bancos privados nacionais, bancos estrangeiros e instituições financeiras públicas. Deste universo, 12 instituições estão atualmente incluídas no cadastro de grandes contribuintes (cerca de 7% do total do cadastro).

Este segmento é subordinado e controlado pela Superintendência de Bancos do Equador, o que reflete um menor risco de descumprimento por parte destas entidades, por contar com suas próprias normas e procedimentos emitidos e fiscalizados por este órgão. No entanto, de acordo com os processos de lançamento de impostos realizados sobre os contribuintes do setor, detectou-se a ocorrência repetida de riscos próprios do setor. Estes são:

- Excessos na constituição de provisões para a cobertura de ativos de risco, de acordo com os limites estabelecidos por lei, principalmente para a carteira de crédito.
- Pagamentos para o exterior pelo uso de marcas de serviço de cartão de crédito, sem a correspondente retenção na fonte do imposto de renda.
- Cadastro de isenção de imposto de renda para rendimentos de títulos de renda fixa emitidos pelas mesmas instituições financeiras (rendimentos de títulos adquiridos a partir da titularização de sua própria carteira).
- Ajuste de preços de transferência para transações de compra e venda de ferramentas financeiros realizadas por instituições financeiras para partes relacionadas no exterior.

No que diz respeito às principais causas associadas aos riscos de descumprimento característicos deste segmento, a experiência equatoriana nos setores descritos acima identifica o seguinte:

- A aplicação das normas tributárias pelas instituições do setor financeiro não está totalmente vinculada aos aspectos técnicos detalhados na norma técnica emitida pela Junta de Política e Regulamentação Monetária e pela Superintendência de Bancos do Equador, o que leva a diferentes interpretações no momento de sua aplicação.
- A norma técnica emitida pela Junta de Política e Regulamentação Monetária e pela Superintendência de Bancos do Equador é constantemente atualizado, o que requer fiscalização e monitoramento.
- O rápido desenvolvimento do mercado financeiro requer processos de controle oportunos para as instituições, com o objetivo de detectar antecipadamente os riscos fiscais e tomar ações corretivas.

No que diz respeito às estratégias de tratamento implementadas ou em fase de elaboração, identificam-se o seguinte:

- Equipes de trabalho especializadas no setor financeiro.
- Desenvolvimento e implementação de convenções de troca de informações com o órgão de controle.
- Oficinas de trabalho conjuntas para a análise e fiscalização de instituições financeiras com a Superintendência de Bancos do Equador.
- Ferramentas para a otimização do cumprimento das obrigações tributárias para o setor.
- As ferramentas necessárias estão atualmente sendo desenvolvidas para fornecer acesso eletrônico em tempo real à contabilidade, aos livros, às correspondências, aos arquivos ou documentos que justifiquem suas operações e às informações das instituições do sistema financeiro nacional.

## 3.4 Setor de hidrocarbonetos

### Setor de petróleo - Equador

De acordo com a Lei de Reforma da Lei de Hidrocarbonetos de julho de 2010, os contratos de sondagem e exploração de hidrocarbonetos assinados sob diferentes formas contratuais tiveram que ser alterados para adotar o modelo reformado do Contrato de Serviços de Sondagem e Exploração de Hidrocarbonetos.

O Equador mantém dois tipos de contratos de petróleo em vigor, os quais geraram receitas econômicas significativas para o país. Por um lado, o Estado tem Contratos de Prestação de Serviços, os quais estipulam o pagamento de tarifas, com 14 operadoras privadas.

Os contratos que alteram o Contrato de Prestação de Serviços de Sondagem e Exploração de Hidrocarbonetos têm como objetivo a prestação de serviços, com recursos próprios e por conta e risco do contratante (empresas de extração de petróleo cru), para a sondagem e a exploração de hidrocarbonetos, incluindo petróleo cru, na região do contrato. Estes contratos entraram em vigor a partir de 1º de janeiro de 2011, estabelecem o pagamento de uma taxa pelos serviços prestados pelos contratantes, e são administrados pela Secretaria de Hidrocarbonetos.

Por outro lado, em outubro de 2014, o Estado, por meio da empresa estatal Petroamazonas EP, assinou Contratos de Serviços Específicos com nove empresas agrupadas em três consórcios privados, que atualmente realizam atividades de recuperação e otimização da produção em campos operados por esta empresa. Estes contratos apresentam uma modalidade de contratação e investimento inédita, já que estas empresas proporcionam um investimento com capital de risco.

Os contribuintes do setor petróleo estão sujeitos aos seguintes impostos, que são administrados pelo Servicio de Rentas Internas:

- Imposto sobre Renda das Empresas: taxa de 22% a 25%.
- IVA: taxa de 12%.
- Imposto sobre a Saída de Divisas: taxa de 5%.
- Retenção na fonte do Imposto de Renda: a entidade estatal encarregada da administração dos contratos de serviços petrolíferos aplica uma retenção de 5% sobre o valor das vendas antes do IVA.
- Participação dos trabalhadores no lucro contábil: os trabalhadores têm direito a receber 15% como participação laboral. No caso dos trabalhadores vinculados à área dos hidrocarbonetos, receberão 3% da porcentagem de lucros, e os 12% restantes serão pagos ao Estado.

Atualmente, o Cadastro de Grandes Contribuintes identifica 28 contribuintes do setor de petróleo (o que representa aproximadamente 15% do total do cadastro), os quais estão classificados nos seguintes subsetores: *Upstream* (10 contribuintes), *Downstream* (17 contribuintes) e *Midstream* (1 contribuinte).

As empresas do setor de petróleo estão sob o controle, entre outras entidades, da Agência de Regulação e Controle Hidrocarburífera (ARCH), o que reflete um menor risco de descumprimento por parte destes contribuintes, uma vez que existem normas e procedimentos específicos emitidos e fiscalizados por seu órgão de controle. No entanto, nos aspectos tributários, as empresas apresentam riscos que foram identificados com a execução dos processos de lançamento tributário. Os principais riscos são detalhados abaixo:

- **Preço de referência:** antes de 2011, estava em vigor a modalidade contratual de contratos de participação, através dos quais as empresas recebiam uma porcentagem dos barris extraídos. O risco é gerado pela regulamentação aplicável e pelos próprios contratos, que estabeleceram que as receitas do contratante seriam liquidadas tomando como referência o preço das vendas externas de petróleo cru realizadas no mês anterior ao embarque pela entidade pública que comercializa o petróleo equatoriano (Petroecuador). Ao contrário do que dispõe a normativa, as contratantes liquidaram suas receitas considerando o preço do mês em que foi efetuada a venda. Devido a este risco, existem disputas jurídicas entre as empresas e a Administração Tributária. No entanto, a Corte Nacional de Justiça, o mais alto órgão judicial do Equador, ratificou as ações do *Servicio de Rentas Internas* em quatro decisões favoráveis:
- **Subcapitalização:** este risco está presente na maioria das empresas do setor de petróleo. O esquema utilizado consiste em que as sedes concedem créditos a suas filiais com um custo financeiro, o qual é considerado dedutivo pelas filiais no Equador. No entanto, a partir da análise realizada pela Administração Tributária, concluiu-se que o objetivo deste esquema é a elisão. O risco foi gerado como consequência do comportamento das principais empresas de extração de petróleo cru, as quais conjuntamente constituíram uma empresa destinada à construção e à exploração de um oleoduto de petróleo cru pesado, cujo objetivo era o transporte de petróleo dos poços para o porto de embarque. Estas empresas concederam créditos a si próprias (utilizando várias pessoas jurídicas relacionadas) a taxas de juros que ultrapassaram as taxas em vigor no Equador. As empresas deveriam ter efetuado contribuições de capital em vez de empréstimos, e a Administração Tributária desconhece o custo financeiro declarado. Em relação a este risco, existem cerca de 11 sentenças da Corte Nacional de Justiça, as quais ratificam as ações da Administração Tributária.

- “Ship or pay”: neste caso, as empresas extrativas assinaram contratos de transporte com a empresa que opera o Oleoduto de Petróleos Crus Pesados. Cabe destacar que as empresas extrativas e o Oleoduto de Petróleos Crus Pesados são partes relacionadas, pois as empresas extrativas são acionistas da empresa que opera o oleoduto. As empresas petrolíferas, em seus contratos, comprometeram-se a pagar taxas de transporte por uma capacidade de barris comprometida, independentemente de transportarem ou não barris de petróleo cru. Contudo, a partir da análise efetuada, a Administração Tributária considerou os barris de petróleo cru efetivamente transportados como sendo dedutíveis do imposto de renda e desconsiderou a diferença, pois foi identificado que uma empresa efetuou a dedução sem transportar nenhum barril de petróleo.

No que diz respeito às principais causas associadas aos riscos de descumprimento característicos deste segmento, a experiência equatoriana nos setores descritos acima identifica o seguinte:

- A aplicação das normas tributárias por parte das empresas petrolíferas é inadequada e é causada pela utilização de esquemas elisivos para corroer a base tributável.
- No mesmo sentido, os riscos específicos do setor estão relacionados a uma interpretação diferente da regulamentação aplicável pelas empresas do setor de petróleo, o que tem gerado importantes diferenças e valores a serem pagos por este segmento de contribuintes.

Em relação às estratégias de tratamento implementadas ou em fase de elaboração, a experiência equatoriana nos setores descritos acima identifica o seguinte:

- A Direção Nacional, na Equipe de Grandes Contribuintes, conta com servidores para lidar com os aspectos tributários do setor de petróleo.
- Equipes de trabalho especializadas em assuntos do setor de petróleo: a este respeito, existem equipes de auditores para os subsectores Upstream e Downstream.
- Apoio e acompanhamento contínuo e conjunto entre organismos de controle e entidades relacionadas ao setor de petróleo.
- Workshops conjuntos para a análise e controle dos contribuintes do setor de petróleo, especialmente das empresas do subsector Upstream, com a ARCH e a Secretaria de Hidrocarbonetos.

## 4 Gestão de riscos na Economia Digital

### Economia digital - Espanha

Segundo a CEPAL<sup>47</sup>, “A economia digital é constituída pela infraestrutura de telecomunicações, indústrias de Tecnologia da Informação (software, hardware e serviços de TI) e a rede de atividades econômicas e sociais facilitadas pela Internet, a computação na nuvem e redes móveis, sociais e de sensores remotos”.

Deste modo, ações tão comuns na atualidade como a compra e o pagamento de produtos e serviços e o uso de serviços multimídia, como o *streaming* de vídeos ou similares, tornam-se relevantes ao identificar e definir quem está sujeito à cobrança e/ou pagamento de impostos, sob quais características, e onde e como são tributadas as obrigações tributárias definidas. Precisamente, a evolução da economia digital tem tornado mais complexa a abordagem desta realidade. Aspectos como a forma como as empresas adaptam seus negócios e plataformas na rede, a expansão das tecnologias de informação e comunicação e novos e/ou ajustados modelos de negócio destinados a utilizações mais intensivas da rede representam uma oportunidade para abordar esta realidade cada vez mais complexa. Por exemplo, transações B2C ou B2B (*business-to-consumer* e *business-to-business*, respectivamente) envolvem fluxos de pagamento que não necessariamente utilizam a compra de bens ou serviços ou a compra de atacadistas para possível revenda de bens ou serviços.

A OCDE diferenciou múltiplas categorias de comércio eletrônico, que poderiam ser classificadas em comércio eletrônico indireto e direto. O primeiro consiste na aquisição de bens tangíveis que posteriormente precisam ser fisicamente movimentados através de canais de distribuição regulares, enquanto a segunda corresponde aos bens intangíveis e/ou serviços que são produzidos *on-line*.

Isto implica identificar os problemas gerados por este tipo de operação, considerando os possíveis riscos de descumprimento tributário:

1. As multinacionais que operam através da Internet, com as respectivas considerações sobre Preços de Transferência (PT) e outros impostos associados.

47 CEPAL - La economía digital para el cambio estructural y la igualdad - marzo 2013

2. Os possíveis esquemas de elisão ou abuso fiscal por meio de um planejamento fiscal agressivo, e o “*treaty shopping*”. Este último é um mecanismo de elisão normalmente relacionado aos tratados internacionais de dupla tributação e pode ser definido como a utilização incorreta ou abusiva de convenções internacionais de dupla tributação que ocorre quando residentes de um terceiro Estado criam uma entidade jurídica em um dos dois países contratantes para se beneficiarem de taxas reduzidas de retenção ou outros benefícios fiscais, aos quais não teriam direito se tivessem agido diretamente.
3. A fonte ou origem da renda e o valor agregado das operações em contrapartida com a residência habitual do prestador da operação (geolocalização).
4. A fiscalização das operações: como são realizadas, onde são tributadas, quem as fiscaliza, como acessar as informações sobre elas, sob que normas e/ou leis estão sujeitas, entre outros aspectos.
5. Os diferentes critérios e/ou definições das Administrações Tributárias no que diz respeito às transações de bens e serviços via Internet.
6. Os desafios para obter a colaboração de terceiros localizados fora da jurisdição (seja para informar, reter ou pagar).
7. A dificuldade em localizar as atividades que devem ser tributadas, considerando onde o serviço é prestado ou o bem fornecido, a residência do fornecedor do bem ou serviço, e onde o consumidor final está localizado.
8. Dificultad en la locación de las actividades que deberían ser gravadas, considerando dónde se presta el servicio o se proporciona el bien, la residencia del prestador de dicho bien o servicio, y dónde está localizado el consumidor final.

Considerando o anterior, é necessário estabelecer critérios comuns para abordar e desenvolver o cumprimento tributário para os contribuintes que estão ativamente envolvidos neste contexto. O projeto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), desenvolvido pelos países da OCDE e do G20, tem como objetivo melhorar a eficácia do cumprimento tributário nestas áreas.

O projeto BEPS identificou uma série de áreas de trabalho nas quais foram formuladas recomendações técnicas que definem a forma de abordar determinadas situações:

1. BIT TAX: consiste no cálculo da tributação através por meio do fluxo físico dos dados que transitam em um determinado ponto pela rede, cujo objetivo é identificar o volume de utilização da rede.
2. EP: o Estabelecimento Permanente Virtual permite identificar a residência de um fornecedor na Rede (por exemplo, o país onde o servidor físico está localizado ou o país onde se desfruta do bem ou serviço comercializado).

3. Em relação ao IVA, ou Value Added Tax (VAT) em inglês, a OCDE elaborou e aprovou um documento chamado VAT Guidelines, o qual defende a tributação de acordo com o local onde se desfruta do bem ou serviço.
4. Os Estados-Membros devem coordenar suas diversas ações de tratamento (envio de mensagens, auditorias etc.), a fim de evitar a acumulação de encargos excessivos para determinados contribuintes.

Na Espanha, a economia digital emprega 386.009 trabalhadores (2,10% do total do setor privado) e envolve 24.371 empresas (1,61% do total), os quais geram entre 2% e 6% do PIB. Para este cálculo, foram utilizados estudos setoriais, como o Estudo da Economia Digital, elaborado pela Associação Multissetorial de Empresas de Tecnologias da Informação, Comunicações e Eletrônica (AEMETIC), que, neste caso, limitam-se aos conteúdos digitais, como aqueles utilizados na indústria cinematográfica ou em aplicativos para telefones celulares. Estes estudos estimam o impacto da economia digital, que, limitada aos conteúdos digitais, é em torno de 1,87% do PIB.

## 4.1 Comércio eletrônico

Parte da economia digital consiste no comércio eletrônico. Tudo aquilo que é objeto do comércio eletrônico faz parte da economia digital, mas o oposto não é verdade.

O Livro Branco sobre comércio eletrônico definiu o termo “comércio eletrônico” na Espanha como a venda e compra de produtos e serviços através de sistemas eletrônicos, principalmente a Internet. A Lei nº 34/2002, de 11 de julho de 2002, sobre serviços na sociedade da informação e comércio eletrônico, transpôs para o direito espanhol a Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspectos dos serviços na sociedade da informação, em especial do comércio eletrônico no mercado interno (Diretiva sobre o Comércio Eletrônico).

### Volume de comércio eletrônico B2C

O Observatório Nacional das Telecomunicações y da Sociedade da Informação (ONTSI), um observatório subordinado ao Ministério da Indústria, publica periodicamente um relatório sobre o comércio eletrônico na Espanha, do qual se extraem os seguintes gráficos e dados subjacentes. O mais relevante a destacar é que seu crescimento é contínuo, acima de 13%, mesmo nos trimestres em que a economia estava em recessão. Atualmente, sua taxa de crescimento é de 30% ao ano. O volume de comércio ultrapassou 29.000 bilhões de euros, sem considerar o comércio entre empresas, que em outros países está entre 1,5 e 2 vezes o B2C.

## Ilustração 82: Evolução do comércio eletrônico B2C (Espanha)

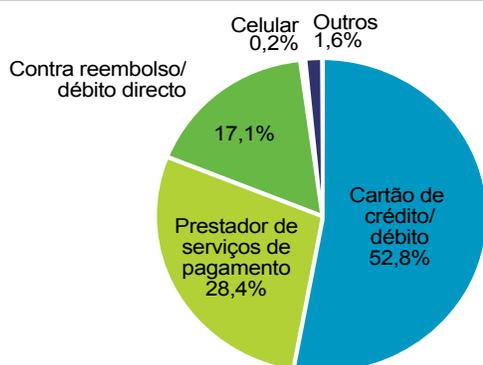


**29.600 (EST 2016)**

No que se refere às despesas anuais por comprador, cerca de metade ocorre em países onde o comércio eletrônico é mais desenvolvido, como Reino Unido, nos quais alcança cerca de 900 euros por comprador por ano.

## Ilustração 83: Meios de pagamento (Espanha)

**Figura 8. Métodos de pagamento preferidos pelos internautas que compram on-line (%)**



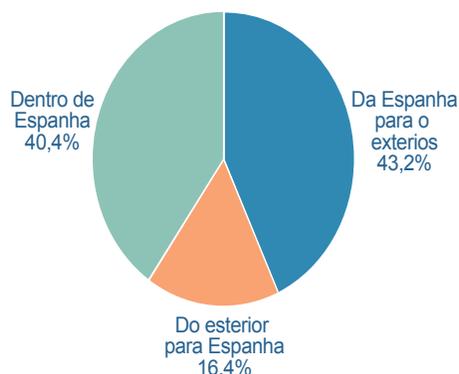
Sob uma perspectiva tributária, é relevante saber que mais da metade das operações são pagas com cartão de crédito e que, se forem eliminados os débitos diretos para assinaturas de canais de televisão e revistas, dois terços utilizam essa ferramenta de pagamento, o que facilita o controle. As opções alternativas incluem o PayPal. O pagamento contra entrega é frequentemente penalizado pelos comerciantes devido à dificuldade de entrega ao domicílio.

Os dados acima incluem tanto as compras de consumidores finais de empresas espanholas quanto aquelas feitas no exterior, como em companhias aéreas de outros países, e aquelas realizadas por consumidores finais na Espanha, como, por exemplo, reservas de hotéis.

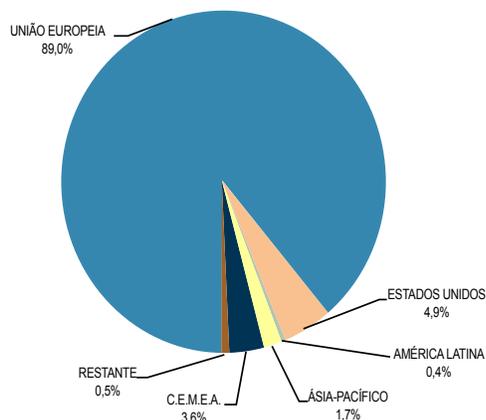
A distinção entre estes componentes é mostrada nos gráficos seguintes:

#### Ilustração 84: Comércio interno e externo (Espanha)

14. VOLUME DE COMÉRCIO ELETRÔNICO NA ESPANHA SEGMENTADO GEOGRAFICAMENTE (1-13, porcentagem)



#### Ilustração 85: União Europeia (UE) em comparação com o resto do mundo



Deve-se destacar que 43% do comércio eletrônico espanhol são realizados em sites localizados no exterior. Alguns destes devem-se a pagamentos realizados no exterior por turistas espanhóis, mas as compras de moda em websites de países da UE (basicamente na Alemanha e no Reino Unido) também são relevantes. O comércio varejista está se deslocando cada vez mais para o exterior, com as consequências tributárias que isso implica.

### *Importância relativa do comércio eletrônico*

61% das compras são passagens, reservas de hotel, jornais e bilhetes de espetáculos, o que significa que o comércio eletrônico de bens de consumo entregues com transporte (off-line) representa, na realidade, 2.752 milhões de euros. Por outro lado, dado que os setores acima mencionados (transportes e hotéis) estão tradicionalmente sujeitos a controle fiscal, a novidade do ponto de vista fiscal é que alcança 1% do comércio varejista, mas o movimento é imparável e, no Reino Unido, espera-se que atinja 25%.

### *Número de empresas envolvidas no comércio eletrônico*

Foram desenvolvidas técnicas para acessar, através da Internet, todas aquelas páginas com domínios espanhóis que incluem os termos “carrinho” ou “compra”, para verificar suas características. Até o momento, existem 67.000 empresas espanholas que realizam comércio eletrônico, sem prejuízo do fato de os compradores espanhóis adquirirem produtos em páginas localizadas em outros países.

## **4.2 Economia colaborativa**

Suas modalidades mais relevantes pertencem a dois grandes subsectores: i) Aqueles que alugam quartos, alojamentos ou casas de férias, por exemplo, através da Airbnb; ou ii) o setor dos transportes, como a Uber ou a Cabify.

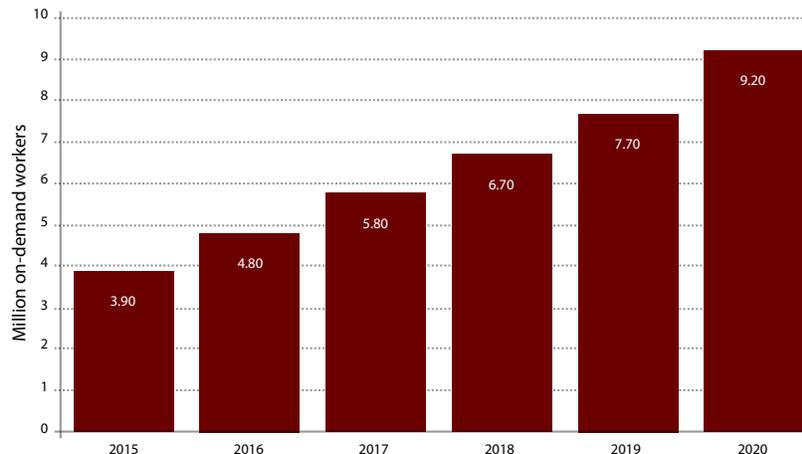
Na Espanha, o comércio colaborativo está concentrado nos seguintes setores:

- a. Hospedagem (representa 31,9% das receitas).
- b. Transporte (27,3%).
- c. Serviços profissionais (12,7%).
- d. Crowdfunding (6,5%) .

### **GIG economy**

O terceiro subsector descrito acima é uma tendência emergente. Constitui o que tem sido chamado de “gig economy”. É formado por profissionais que oferecem seus serviços via Internet e que realizam trabalhos por um período de tempo a princípio não determinável, como programadores de páginas web, treinadores e adestradores de animais. Pode ser estimado em 4% da força de trabalho, embora tenha começado a crescer rapidamente.

## Ilustração 86: Número de americanos que trabalham na “Gig economy” (Espanha)



O problema é tríplice:

- A não declaração das receitas.
- O problema futuro deriva do fato de o trabalhador exercer suas atividades fora da economia comum, sem pagar contribuições para a previdência social, o que é um terreno fértil para futuros problemas de falta de proteção.
- O desequilíbrio na economia resultante do fato de a tributação favorecer este tipo de relação de trabalho em detrimento da clássica. No “Autumn Statement Speech” de 2016 do Reino Unido, foi destacada a necessidade de medidas corretivas.

A partir da descrição da experiência passada, os riscos de descumprimento característicos deste segmento são mais difíceis de localizar e identificar que nas empresas tradicionais.

A verificação pode tornar-se mais difícil porque é mais fácil atuar em domicílios constitucionalmente amparados que podem ser acessados apenas por mandado judicial.

- Venda a preços inferiores aos do mercado através de “dropshippers” ou armazéns localizados em outros países da União Europeia, criados por comerciantes que importam a preços abaixo do mercado.
- Não declaração de lucros obtidos por meio das novas formas de publicidade, tais como esquemas de afiliação.
- Existência de receitas não declaradas associadas às atividades pela Internet, como a dos “influencers”, os quais obtêm remuneração não declarada pelas recomendações que realizam na Internet.

- Deslocamento através da criação de “marketplaces” em domínios localizados fora de sua jurisdição. Em outras palavras, a simulação de que a venda é realizada a partir do exterior.
- Utilização de sites em mais de um domínio, canalizando parte dos pagamentos para contas offshore ou, alternativamente, a repartição das vendas de um empresário em diferentes terminais virtuais, alguns deles associados a empresas que desaparecem sem serem tributadas.
- Vendas através de plataformas de leilão ou onde houver contato direto entre comprador e vendedor sem declaração.
- Atuação do vendedor na economia informal. Isto não se trata de risco muito grande porque, exceto em setores de nicho, é necessário atingir um volume elevado de vendas para competir com as plataformas.
- O uso de plataformas baseadas em países terceiros que não fornecem informações.
- Na gig economy, os interessados, por não serem empregados por uma empresa que retém e apresenta informações, não realizam qualquer declaração, o que acrescenta ao problema tributário o da futura falta de proteção dos trabalhadores, uma vez que não pagaram contribuições para a Previdência Social.

Do ponto de vista da opinião pública, a constante publicação de notícias sobre a baixa tributação nas plataformas tornou-se um clamor. Em outubro de 2013, a Google movimentou 8,8 bilhões de euros (um aumento de 25%) através de uma empresa nas Bermudas. Os clientes europeus pagam pelo SEO à Google Ireland Ltd., a qual é propriedade da Google Ireland Holdings, que é sediada nas Bermudas. Esta, por sua vez, é da posse de outra empresa das Bermudas, a Google Bermuda Unlimited. As receitas são recebidas através de um “sanduíche holandês” da Google Netherlands Holdings B.V., que paga 99,8% das receitas a uma entidade das Bermudas.

As notícias sobre tais operações também alcançam os lucros não repatriados e são divulgadas permanentemente em reuniões internacionais, em documentos da IOTA e na imprensa, até chegar ao ponto de o Governo irlandês anunciar mudanças a serem implementadas progressivamente.

Nos Estados Unidos, sucessivas declarações de chefes de empresas perante uma Subcomissão do Senado antecipam mudanças na legislação existente sobre repatriação de lucros.

O objetivo é enfatizar que os pilares do controle do comércio pela Internet são atualmente baseados em:

- No êxito das negociações do BEPS.
- No ajuste adequado da estruturação da tributação internacional.
- Na cooperação.

As principais causas associadas aos riscos acima descritos devem ser diferenciadas em duas áreas - plataformas e comerciantes:

## Plataformas

- O risco reside no fato de que estão localizados em um terceiro país e criaram esquemas agressivos de engenharia fiscal, de modo que os lucros declarados nas jurisdições onde seus clientes estão localizados sejam mínimos.

## Comerciantes

- A criação de empresas de comércio eletrônico é mais fácil, levando a uma segmentação e volatilidade elevadas, o que resulta na frequente criação e desaparecimento de empresas que atuam na Internet.
- Os principais problemas decorrem da definição do segmento, uma vez que se trata de atividades difíceis de localizar e nas quais é mais complexo identificar os titulares.
- No negócio tradicional, o empresário tinha que abrir um local sujeito a uma licença de abertura e cuja atividade podia ser controlada, nos casos mais extremos, de forma presencial. Hoje em dia o negócio pode ser deslocalizado (um “marketplace” localizado em um domínio em outro país), e muitas atividades podem ser realizadas na fronteira obscura entre o que é uma atividade empresarial e o que não é. Por exemplo, podemos formular as seguintes perguntas: Quantas noites um quarto deve ser ocupado por terceiros para constituir uma atividade empresarial? Até que ponto as receitas provenientes das faixas daqueles que promovem uma maratona é uma atividade comercial? Existem países com isenções e outros sem? Alguns apenas na tributação indireta e outros na tributação direta?
- No negócio tradicional, a atividade presencial era rastreável, para que a chegada das mercadorias pudesse ser detectada, e até mesmo custodiada, na aduana (trânsito). Atualmente, muitas lojas (“marketplaces”) não realizam suas atividades de armazenagem e entrega, mas sim por “dropshippers”, ou revendedoras de lojas, as quais etiquetam e entregam as mercadorias em seu nome.
- No negócio tradicional, os fornecedores e os clientes eram obrigados a apresentar informações, enquanto hoje as plataformas localizadas em outros países negam informações por motivos de privacidade.
- No negócio tradicional, as operações de importação eram realizadas sob o regime comercial e as declarações aduaneiras continham extensos detalhes. Hoje em dia, são efetuadas sob o regime das pequenas remessas, em declarações simplificadas, em muitos casos beneficiadas por isenções de tarifas aduaneiras e IVA, que são diferentes em cada país. As regras de valoração aduaneira tornaram-se mais flexíveis, de modo que é muito difícil para a Administração Tributária conhecer o valor real das mercadorias oferecidas.
- Ao contrário do comércio tradicional, de duas faces (comprador e vendedor), o comércio eletrônico tem muitas faces, tais como marketplace (Amazon), motor de busca (Google), ferramenta de afiliação (Zanox), dropshipper, armazém aduaneiro, importador e fornecedor estrangeiro. Conhecer os preços e as relações na cadeia é mais complexo.

As estratégias de tratamento implementadas ou em desenvolvimento para este segmento buscam mitigar os riscos de descumprimento acima mencionados e podem ser agrupadas nos seguintes blocos:

### Conceptualização e segmentação

O comércio eletrônico tem se difundido como forma de fazer negócios. Hoje, as companhias aéreas, os hotéis, os armazéns, as lojas de roupa etc. vendem seus produtos por este meio. A estratégia para controlar a economia deve levar em conta que uma parte crescente dela é digital, tal como se assume que já não se paga mais por meio da troca de bens ou em dinheiro.

Em muitos casos, a verificação pode ser realizada da forma tradicional, especialmente em médias e grandes empresas. Contudo, o desafio é que os inspetores precisam estar atualizados e adquirir conhecimentos sobre o comércio eletrônico. Isto requer a elaboração de roteiros especializados.

### Aspectos técnicos

Deve-se adquirir as ferramentas necessárias para obter informações pela Internet, depurá-las, identificá-las e inseri-las nas bases de dados. Ademais, é necessário constituir um grupo de pessoas para executar este trabalho, cujo perfil é o de técnicos especializados em sistemas de informação. Basicamente, é necessário:

- Um **Crawler**, uma ferramenta que percorre a web em busca de informações.
- Um **Scraper**, uma ferramenta que lê os conteúdos encontrados em páginas web, tais como números de telefone ou preços, reconhece-os e faz upload deles.
- Uma **camada de programação**. Deve ser desenvolvido um software para complementar as tarefas acima. Pode ocorrer que determinadas informações estejam em formatos que dificultem a leitura, como, por exemplo, imagens óticas, ou que as páginas não forneçam mais que uma pequena quantidade de informações a cada busca, a menos que estas sejam devidamente verificadas. Por outro lado, pode haver outras informações além de um número de telefone de referência.
- **Sistema de consolidação nos repositórios**. As informações baixadas na Internet devem ser carregadas nas bases de dados associadas ao restante das informações sobre os contribuintes em questão, a fim de realizar a análise de riscos. No caso da AEAT, existe um sistema de “warehousing” chamado ZUJAR.
- **Sistemas de visualização**. A análise de informações em modelos de negócio tão interconectados requer ferramentas de visualização de redes. No caso da AEAT, foi desenvolvida uma ferramenta chamada TESEO.

## Requerimentos de informação

As informações devem estar disponíveis para complementar aquelas tradicionalmente exigidas. Por exemplo:

- Informações fornecidas pelos bancos sobre as operações realizadas nos terminais virtuais (no caso da AEAT, é o Formulário 172).
- Informações obtidas por meio de requerimentos periódicos aos franqueados das empresas de transporte.
- Informações provenientes de anúncios existentes na Internet, como de aluguéis, obtidos por meio de ferramentas próprias na Internet.
- Informações de outras Administrações Tributárias obtidas por requerimento ou por intercâmbio internacional de dados.
- Informações sobre transferências, ordenadas por canais de pagamento, obtidas do sistema bancário.

## Divulgação

As Administrações Tributárias devem:

- Informar em suas páginas web sobre os requisitos e condições para os agentes da economia colaborativa e do comércio eletrônico.
- Utilizar as redes sociais e os meios de comunicação para mostrar os tipos de fraude detectados e os resultados obtidos para evitar uma falsa sensação de impunidade.
- Promover mudanças regulamentares harmonizadas a nível internacional, que, entre outras, definem:
  - A linha entre a economia colaborativa e a atividade econômica.
  - Os requisitos que devem cumprir as plataformas para trabalhar em determinado território.
  - Informações a serem fornecidas pela plataforma para comprovar a atividade realizada.
  - Na Espanha, foi estabelecido que as trocas entre particulares devem ser tributadas à taxa de 4% no imposto sobre as transferências patrimoniais. O problema é detectar as operações.
  - A partir de 2018, foi estabelecida uma obrigação de apresentar uma declaração informativa para as plataformas de aluguel de imóveis, nas quais devem ser fornecidas informações sobre os arrendadores, a operação e o imóvel.

## **Capítulo 5**

*Gestão integral de riscos  
nas Administrações  
Aduaneiras*





## V GESTÃO INTEGRAL DE RISCOS NAS ADMINISTRAÇÕES ADUANEIRAS

O planejamento estratégico, a gestão de riscos e a avaliação dos resultados são elementos centrais do marco de governança das Administrações Aduaneiras e Tributárias, cuja correta implementação é fundamental para o cumprimento de seu compromisso institucional.

A articulação desses três elementos como parte da gestão destas Administrações permite o envolvimento de todos os funcionários em sua execução, uma melhor prestação de serviços aos usuários e a aplicação de um controle mais eficaz de seu cumprimento. No caso das aduanas, isto significa proporcionar níveis mais elevados de facilitação do comércio lícito sem perder o controle.

Nos capítulos anteriores, foram abordados vários conceitos e boas práticas em matéria de gestão de riscos, os quais, por sua natureza, aplicam-se tanto no contexto aduaneiro como no tributário e são fundamentais para a promoção de um maior cumprimento voluntário por parte dos contribuintes diante das Administrações Tributárias e Aduaneiras.

Neste sentido, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial das Aduanas (OMA) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) incentivam a cooperação e a coordenação entre as Administrações Aduaneiras e Tributárias como um mecanismo para melhorar o cumprimento, sendo a gestão de riscos um dos melhores veículos com que ambas as Administrações contam para combater a evasão fiscal e o contrabando.

No entanto, o negócio aduaneiro tem particularidades em sua gestão que geram diferenças na aplicação da gestão de riscos. Dentre estas, podemos citar: (i) o atendimento às operações em tempo real nas fronteiras que requerem a tomada de decisões imediatas; (ii) a aplicação de processos em coordenação com outras agências de controle fronteiro e com autoridades de outros países; (iii) o controle tanto de mercadorias quanto de meios de transporte e de passageiros; e (iv) os distintos papéis que uma aduana deve desempenhar além do arrecadador, sendo estes sua contribuição para a segurança nacional, a proteção da sociedade e a facilitação do comércio.

Espera-se que a abordagem estratégica e integral delineada nesta seção sirva de referência para os gestores aduaneiros - e, quando adequado, para os líderes das agências tributárias -, de maneira que lhes permita avaliar a forma como têm conceptualizado e executado a gestão de riscos até o momento e, caso necessário, realizar os ajustes necessários.

No que diz respeito a seu conteúdo específico, cabe apontar que engloba tanto elementos práticos para a definição e a implementação de uma estratégia abrangente de gestão de riscos, considerando tanto os riscos institucionais - os quais são abordados de forma mais genérica - quanto os riscos de cumprimento - que são discutidos em mais detalhe neste capítulo. Apesar das diferentes funções das aduanas, dado o foco deste manual, neste capítulo serão abordados apenas os riscos de cumprimento relacionados à arrecadação de impostos. No entanto, o esquema estratégico proposto e as diversas práticas delineadas são aplicáveis tanto a questões de segurança quanto a de proteção à sociedade.

Seu desenvolvimento baseia-se no disposto em ferramentas internacionais que abordam tanto a facilitação do comércio quanto o controle aduaneiro, tais como o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Convenção de Quioto Revisada, o Marco Normativo SAFE para a Segurança e a Facilitação do Comércio, e o Compêndio sobre Gestão de Riscos, estes três últimos emitidos pela OMA. Considera também vários documentos desenvolvidos pelo FMI que visam fortalecer as capacidades técnicas e de gestão das Administrações Aduaneiras e ressaltam a importância da gestão integral de riscos.

Além disso, a preparação deste capítulo leva em conta as lições aprendidas por vários especialistas aduaneiros de diversas nacionalidades que têm participado em missões do FMI, bem como a troca de experiências com funcionários aduaneiros de todo o mundo.

### Principais mensagens deste capítulo

- A gestão integral de riscos deve ser considerada um pilar fundamental da gestão estratégica de uma aduana moderna.
- A gestão integral de riscos deve incluir uma abordagem estratégica, uma tática e uma operacional.
- A aplicação da gestão integral de riscos requer o envolvimento de toda a instituição e uma coordenação eficaz com outras agências, outras aduanas e o setor privado, principalmente com a Administração de Impostos Internos, com a qual há um potencial significativo a ser explorado em termos de gestão da informação.
- A promulgação de uma política de gestão integral de riscos que defina seu alcance, seu âmbito de aplicação e suas responsabilidades facilita sua institucionalização.
- Os desafios enfrentados pelas Administrações Aduaneiras, que são específicos a seu ambiente, salientam que a implementação da gestão integral de riscos requer que as aduanas melhorem substancialmente os seguintes aspectos: (i) o marco normativo; (ii) os processos; (iii) as informações; (iv) a infraestrutura; (v) os sistemas informáticos e as telecomunicações; e (vi) o capital humano.
- Como resultado de uma gestão de riscos eficaz, a aduana deve identificar os agentes e as operações que podem proporcionar maior facilitação e implementar ações para este fim. Adicionalmente, é essencial gerar uma percepção clara entre os usuários de que o descumprimento acarreta consequências, a fim de dissuadir comportamentos irregulares e, com isso, melhorar o cumprimento.
- É necessário entender que as medidas de controle prévias, durante e após o despacho devem se complementar em uma abordagem holística.
- É importante promover uma maior utilização dos dados para sustentar a definição de políticas de facilitação e controle.

O contexto atual em que as aduanas operam exige, em alguns casos, mudanças na abordagem da gestão de riscos que tem sido seguida. Entre outros, deve ser observado um maior envolvimento institucional em sua implementação, bem como o reforço da cooperação com a Administração de Impostos Internos.

# 1 Contexto geral da gestão de riscos nas aduanas

## 1.1 Desafios enfrentados pelas aduanas

O complexo ambiente em que as Administrações Aduaneiras atuam é condicionado por uma série de desafios para atingir o controle e a facilitação eficaz do comércio interno e externo. Dentre estes, cabe destacar os seguintes:

- Limitações orçamentárias, tecnológicas, de infraestrutura e de RH para melhorar sua gestão.
- Necessidades de aperfeiçoamento das capacidades de seus recursos humanos.
- Alta rotatividade dos funcionários públicos, tanto como resultado de mudanças no governo como da ausência de políticas que permitam a retenção adequada de talentos.
- Corrupção.
- Gestão inadequada das informações, tanto internas quanto de terceiros.
- Crescimento constante do volume e da complexidade das transações comerciais.
- Marco normativo desatualizado ou falta de competências jurídicas para proporcionar maiores poderes de controle.
- Mudanças legislativas no tocante aos incentivos fiscais que devem ser administrados ao mesmo tempo em que se cumprem as exigências do governo para atingir as metas de arrecadação tributária.
- Processos ambíguos, desatualizados ou que permitem um alto nível de discricionariedade por parte dos funcionários.
- Novos e complexos esquemas de fraude e contrabando que ameaçam a arrecadação, a segurança e a proteção da sociedade.

Estes e outros desafios estão a ser enfrentados pelas aduanas face às altas exigências que recebem para facilitar o comércio de vários setores, bem como para fornecer serviços transparentes, ágeis e previsíveis que contribuam para a competitividade comercial de seu país. Isto obriga as Administrações Aduaneiras a reavaliar sua visão e sua organização e a buscar continuamente novas e inovadoras formas de cumprir com seus objetivos estratégicos, sendo a gestão integral de riscos um pilar fundamental para atingir esta missão institucional.

## Responsabilidade corporativa para a gestão de riscos

Na medida em que as Administrações Aduaneiras desenvolvam e implementem adequadamente uma estratégia abrangente de gestão de riscos, elas conseguirão, entre outras coisas:

- Melhorar a comunicação e coordenação interna e com outros agentes do comércio externo.
- Otimizar a gestão da informação e as ações para seguir um plano institucional alinhado com os objetivos estratégicos.
- Evitar a duplicação de funções e resultados ineficazes.
- Aumentar a percepção de risco dos agentes do comércio externo.
- Aumentar o cumprimento voluntário e a confiança dos utilizadores aduaneiros.
- Atingir melhores níveis de credibilidade na sociedade.

Os desafios descritos acima salientam que uma gestão integral de riscos requer que a Administração Aduaneira aborde tanto o cumprimento quanto os riscos institucionais vinculados aos seguintes elementos: (i) o marco normativo; (ii) os processos; (iii) as informações; (iv) a infraestrutura; (v) os sistemas informáticos e as telecomunicações; e (vi) o capital humano.

### 1.2 Agentes que devem intervir na gestão de riscos

Existem dois grupos distintos de agentes a serem considerados na gestão integral de riscos. Por um lado, é essencial envolver toda a instituição - um elemento comum às Administrações Tributárias. Contudo, este continua sendo um desafio que não tem sido possível superar, principalmente porque muitas Administrações Aduaneiras ainda consideram que a implementação da gestão integral de riscos é da exclusiva responsabilidade de uma unidade administrativa. Isto limita os benefícios que poderiam ser obtidos, tanto do ponto de vista da eficiência interna quanto do combate à evasão e da facilitação do comércio lícito.

Por outro lado, as aduanas, pela natureza de sua função, devem incorporar agentes externos envolvidos em operações comerciais, tais como: (i) as demais agências governamentais, incluindo a Administração dos Impostos Internos; (ii) outras aduanas; e (iii) o setor privado. Uma boa coordenação com estes agentes incrementa a capacidade de melhorar a quantidade, a prontidão e a qualidade das informações para a identificação dos riscos, bem como para a implementação eficaz das medidas de controle e de facilitação a serem colocadas em prática antes, durante e após o despacho, a fim de melhorar o cumprimento.

### 1.3 Alcance

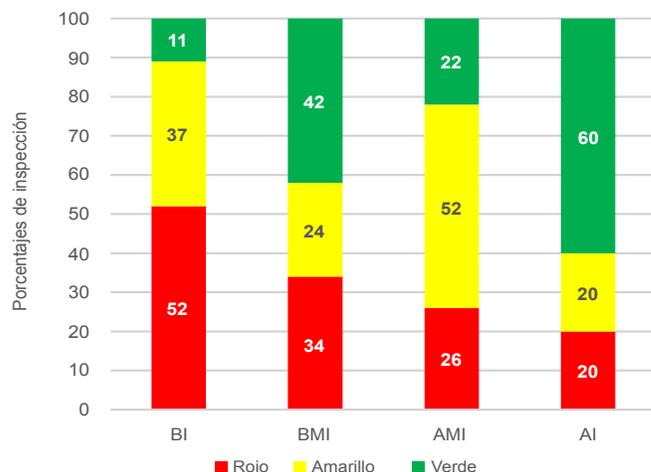
Um dos principais desafios do ponto de vista do alcance é a articulação entre a definição estratégica da instituição e seus processos aduaneiros, especialmente nos três momentos em que a aduana exerce o controle (intervenção): antes, durante e após o despacho.

Isto é evidenciado pelo fato de existirem aduanas que optam por limitar a gestão de riscos a um único momento de controle, concentrando-se a maioria delas na análise e na implementação de ações de mitigação no momento do despacho, utilizando, para tal, sistemas informáticos de seletividade e, em muitos casos, mantendo altos índices de inspeção, que não necessariamente

correspondem a seus resultados em termos de eficácia de controle e de um melhor cumprimento por parte dos operadores de comércio externo.

Como exemplo, a ilustração seguinte mostra a distribuição média dos canais de seletividade por grupos econômicos<sup>48</sup> de acordo com os resultados da Pesquisa Internacional sobre Administrações Tributárias (ISORA).<sup>49</sup>

### Ilustración 87: Distribuição dos canais de seletividade por grupos econômicos



Uma característica comum de alguns países de baixa renda tem sido manter altas taxas de inspeção, mas isso não tem ajudado a melhorar o cumprimento dos operadores.

A manutenção desta política também gera:

- Aumento da discricionariedade, criando espaços que promovem comportamentos inadequados.
- Baixa qualidade de análise física e documental dos bens.
- Aumento dos custos e dos tempos de expedição com impacto na competitividade.
- Inadequação dos recursos da instituição para prestar um bom serviço, reduzir a evasão e proteger as fronteiras.

Fonte: Pesquisa Internacional sobre Administrações Tributárias (ISORA).

Encontramos outro grupo de aduanas que realizam análises de riscos em vários pontos de controle, de forma descoordenada e sem seguir um procedimento sistemático. Ou seja, diferentes áreas da Administração efetuam análises de informações - muitas vezes sem acesso a todas as informações da instituição - ao executar ações sem uma estratégia institucional comum.

Este curto alcance da gestão de riscos não permite a definição de ações de controle que exerçam uma verdadeira sensação de risco sobre os contribuintes e/ou que não geram a percepção dos benefícios reais das medidas de facilitação, o que, portanto, limita a capacidade da aduana para cumprir com seus objetivos estratégicos. Ademais, isso gera a consequência de que as aduanas não percebem a importância de investir mais em seu capital humano, na qualidade e na utilização da informação - por meio do aumento da adoção da tecnologia -, bem como na melhoria contínua de seus processos, como parte de sua estratégia para melhorar a gestão de riscos.

48 BR: baixas receitas; MBR: médias-baixas receitas; MAR: médias-altas receitas; e AR: altas receitas.

49 "Understanding Revenue Administration, An Initial Data Analysis Using the Revenue Administration Fiscal Information Tool" 2015, A. Lemgruber, A. Masters, and Duncan Cleary.

## 2 Visão estratégica para uma gestão integral de risco

O contexto aduaneiro atual exige que a gestão de riscos seja inerente ao trabalho da autoridade aduaneira, de modo a alcançar maior agilidade nas operações de comércio externo sem perder o controle, priorizando a circulação legítima de mercadorias e pessoas e prevendo, antes da chegada ou partida de um país, as ações a desenvolver sobre tudo aquilo que implique uma ameaça à segurança, à saúde ou ao cumprimento das obrigações aduaneiras cujo controle esteja sob a responsabilidade das Administrações Aduaneiras, seja diretamente ou em coordenação com outras instituições.

Estas demandas que as aduanas do século XXI enfrentam obrigam-lhes a adotar abordagens mais integrais em sua gestão e, assim, evitar que elas se tornem obstáculos ao comércio, ao mesmo tempo em que cumprem com as funções que os governos exigem de uma instituição tão importante. Portanto, é necessário estabelecer uma visão estratégica para a gestão de riscos que integre seus esforços de controle e de facilitação do comércio.

Para este fim, sugere-se que as Administrações Aduaneiras considerem as seguintes diretrizes estratégicas relacionadas à gestão de riscos:

### Diretrizes estratégicas relacionadas à gestão de riscos

- A gestão de riscos deve ser considerada como pilar fundamental da gestão estratégica, a ser expressa por meio de uma política institucional.
- Todas as áreas devem ser articuladas e coordenadas para a aplicação da gestão integral de riscos, direcionando os esforços para o alcance de objetivos estratégicos.
- O marco legislativo deve ser alinhado com as prioridades estratégicas e fornecer os poderes necessários para facilitar e controlar a gestão.
- A estrutura organizacional tem de ser definida de acordo com a gestão estratégica que a Administração deseja realizar.
- A gestão de riscos deve concentrar-se na prevenção e mitigação de riscos, tanto para facilitar o comércio lícito como para melhorar a eficácia do controle.
- A implementação da gestão de riscos requer o conhecimento do ambiente aduaneiro e comercial dos agentes, dos bens e dos regimes aduaneiros com os quais eles interagem.
- As disposições institucionais necessárias devem ser postas em prática para gerir adequadamente os riscos institucionais.
- A gestão de riscos deve ser realizada num quadro coordenado com outras autoridades governamentais relevantes, o setor privado e outras aduanas.
- Devem ser estabelecidos indicadores estratégicos e operacionais para monitorar o resultado das ações de controle e o desempenho geral da gestão, incluindo aqueles que analisam a melhoria do cumprimento voluntário.
- A gestão de riscos deve ser aplicada transversalmente a todos os processos aduaneiros, aplicando tecnologia de ponta e promovendo transparência e integridade.

A definição e a subsequente aplicação de uma gestão integral de riscos que considere as diretrizes estratégicas acima definidas permitirão às aduanas: (i) melhorar a cobertura e o enfoque do controle aduaneiro; (ii) proporcionar maiores níveis de facilitação do comércio lícito; (iii) envolver todos os níveis da instituição, bem como outros agentes externos; (iv) aprimorar a eficácia das ações de prevenção e mitigação de riscos; e, sobretudo, (v) incrementar a capacidade de atingir os objetivos estratégicos da instituição.

Consequentemente, a partir do que foi descrito, a visão estratégica proposta para a institucionalização da gestão integral de riscos em uma Administração Aduaneira é composta por diferentes disposições organizacionais agrupadas em três abordagens, as quais devem ser consideradas de forma articulada e complementar, sendo estes: (i) estratégico; (ii) tático; e (iii) operacional. O esquema seguinte concentra os componentes sugeridos de cada uma destas abordagens para a adoção de uma gestão integral de riscos.

**Ilustração 88:** Visão estratégica para a gestão integral de riscos



Fonte: elaboração dos autores.

Para facilitar a compreensão do esquema proposto, são apresentados seus principais componentes a seguir, com o objetivo de ajudar as Administrações Aduaneiras a identificar e analisar as possíveis variações entre sua atual abordagem de gestão de riscos e a aqui delineada, o que pode contribuir para sua melhoria.

## 2.1 Abordagem estratégica

### 2.1.1 Planejamento estratégico

Os planejamentos estratégico e operacional e a medição dos resultados da gestão são elementos básicos do marco de governança de qualquer Administração Tributária ou Aduaneira e devem considerar a gestão integral de riscos como sendo o mecanismo para aumentar as oportunidades de cumprimento de sua missão e de seus objetivos estratégicos. Estes três elementos não podem ser vistos de forma isolada, mas devem ser articulados como parte da definição estratégica para a gestão de tais Administrações, para que todos os funcionários estejam comprometidos com sua implementação.

### 2.1.2 Política institucional de gestão integral de riscos

Para a institucionalização da gestão integral de riscos, é necessário que a autoridade superior da Administração Aduaneira promulgue uma política de cumprimento em nível geral, que proporcione as diretrizes necessárias para sua adoção e deve incluir pelo menos os seguintes elementos:

1. Objetivo.
2. Princípios a serem observados.
3. Visão estratégica a ser adotada.
4. Alcance.
5. Diretrizes específicas para sua entrada em vigor, sua adoção e seu monitoramento (incluindo a comissão de gestão de riscos).

### 2.1.3 Comissão de gestão integral de riscos

Esta comissão deve ser presidida pela autoridade máxima da Administração Aduaneira e ser composta por uma equipe de gestão que inclua a área diretamente delegada para administrar a gestão de riscos. Esta será responsável pela avaliação, pela priorização, aprovação e monitoramento das estratégias e ações de controle e de facilitação necessárias para alcançar os objetivos estratégicos. Seu trabalho deve ser assistido por uma comissão técnica que realiza as propostas correspondentes para que a Comissão Institucional se torne um órgão de decisão.

## 2.2 Abordagem tática

### 2.2.1 Riscos de cumprimento

Os riscos de cumprimento estão diretamente relacionados à missão ou aos processos empresariais da Administração Aduaneira e podem estar vinculados à perda de receitas (cobrança), competitividade, impacto ou prejuízo para a segurança nacional ou para a proteção dos cidadãos.

#### 2.2.1.1 Rastreabilidade

Um dos aspectos mais importantes que deve ser levado em conta na execução dos processos aduaneiros é a rastreabilidade de ponta a ponta das mercadorias. Esta pode ser definida como o conjunto de procedimentos que permitem o acompanhamento oportuno das movimentações e da localização das mercadorias que entram e saem do país sujeitas a controle aduaneiro, tanto do ponto de vista dos cadastros informatizados quanto dos físicos. Alguns exemplos de boas práticas de rastreabilidade são mencionados a seguir.

**Tabela 42:** Exemplos de boas práticas de rastreabilidade de mercadorias nas aduanas

Para obter uma rastreabilidade completa, é necessário ampliar a visão dos processos de entrada e saída de mercadorias, ao incorporar, entre outros, os seguintes elementos	• A obtenção de informações eletrônicas completas e oportunas sobre manifestos, conhecimentos de embarque, cartas de porte aéreo etc.
	• A definição e a exigência de que os diferentes operadores tenham um controle de estoque padronizado e predefinido pela autoridade.
	• O fortalecimento do controle sobre a movimentação de cargas (trânsitos).
	• O conhecimento dos saldos de mercadorias sobre regimes especiais ou em zonas francas (entradas, cessões, vendas locais) e o cadastro da devolução das mercadorias com o encerramento do regime.
Principais condições para uma implementação adequada deste controle	• Preencher e enviar os campos dos manifestos, dos conhecimentos de embarque (BL's) e/ou das cartas de porte aéreo de forma oportuna.
	• Assegurar a interoperabilidade entre os sistemas para garantir a rastreabilidade da carga.
	• Manter uma estreita coordenação entre a aduana e outros agentes, sejam estes de logística e/ou de segurança.
	• Implementar um padrão de dados internacional - como o modelo de dados da OMA -, que facilite a realização de sua validação eletrônica, sua exploração e sua análise em massa.
	• Exigir que todas as mercadorias que entram, saem ou permanecem em armazém sejam devidamente cadastradas de forma eletrônica.
	• Realizar auditorias de campo que permitam verificar a consistência entre os cadastros informáticos e os inventários físicos.
• Exercer um controle efetivo sobre as mercadorias abandonadas ou apreendidas.	

Fonte: elaboração dos autores.

### 2.2.1.2 *Prevenção de riscos*

Dentro das diretrizes estratégicas, cabe ressaltar a importância de adotar uma visão preventiva. Para enfrentar os principais riscos, será necessário definir, implementar e articular uma série de iniciativas que contribuam para dissuadir as práticas ilícitas e, por conseguinte, promover um maior cumprimento. Portanto, a estratégia não se deve limitar à implementação de medidas ou projetos centrados apenas na reação à entrada ou saída de mercadorias do país. O seguinte quadro fornece vários exemplos de projetos ou medidas a serem consideradas a fim de desenvolver e implementar uma abordagem preventiva.

#### **Medidas preventivas: exemplos de boas práticas a serem consideradas**

• Revisão das normas e dos procedimentos para evitar práticas discricionárias e para permitir o exercício de uma supervisão adequada.
• Desenvolvimento e/ou atualização de documentos eletrônicos e indexação de dados.
• Reforço das validações eletrônicas para gerar maior certeza sobre as informações declaradas.
• Automatização do processo de cadastro e depuração do universo de operadores.
• Implementação de uma assinatura eletrônica avançada para uso obrigatório em operações de comércio externo.
• Automatização gradual do processo de entrada e saída de mercadorias.
• Implementação de uma janela única para o comércio externo.
• Adoção de um programa de Operador Econômico Autorizado (OEA).

*Fonte: elaboração dos autores.*

### 2.2.1.3 *Mitigação de riscos*

Compreende todas as ações de controle e facilitação que a aduana estabelece como resultado do processo operacional de gestão de riscos e que são complementadas por medidas de prevenção. Difere da prevenção de riscos na medida em que envolve ações que são implementadas para contrapor um risco no momento em que este se materialize e não inclui necessariamente medidas para preveni-lo. Normalmente, é neste tipo de ação que as aduanas se concentram, com menos atenção para as medidas de prevenção de riscos.

Em cada etapa do controle que será mencionada a seguir, serão apresentados exemplos de boas práticas, dentre as quais podem ser identificadas ações mitigadoras que possam ser utilizadas como referência pelas Administrações Aduaneiras.

## Controle prévio, durante e posterior ao despacho

### 2.2.1.4 *Controle prévio ao despacho (cadastro dos operadores e análise das informações antecipadas)*

O controle prévio é aquele que a aduana pode exercer tanto durante o processo de cadastro e autorização dos operadores comerciais quanto durante o processo de gestão da carga nas fronteiras, portos e aeroportos com base em informações eletrônicas antecipadas sobre as mercadorias e prévias à apresentação de uma declaração aduaneira.

No processo de cadastro, o objetivo é realizar uma análise de riscos que permita não somente verificar o cumprimento dos requisitos formais estabelecidos por lei, mas também analisar o perfil do operador e de seus representantes, para que, à medida que este processo se torne a porta de entrada dos operadores na Administração Aduaneira, haja uma prevenção contra qualquer circunstância que possa introduzir algum risco às operações de entrada, saída ou trânsito de mercadorias em que estes operadores intervenham. Para isso, a aduana deve fazer uso de uma troca de informações efetiva com terceiros para garantir o nível máximo de confiabilidade do operador. Mais detalhes sobre esta questão serão discutidos adiante.

No caso do controle prévio exercido durante o processo aduaneiro, por se tratar de uma análise de informações realizada antes da chegada das mercadorias em seus meios de transporte, os riscos identificados nesse momento correspondem principalmente àqueles relacionados à segurança, à proteção e à propriedade intelectual.

É importante mencionar que, embora várias Administrações tenham começado a reforçar o controle durante o processo de cadastro e autorização de operadores, tais como importadores, transportadores ou despachantes aduaneiros (também denominados agentes aduaneiros ou corretores em alguns países), a maioria deles não realiza uma análise de riscos real que lhes permita apontar irregularidades, como a identificação de endereços falsos, o cadastro de operadores com processos pendentes na Administração Tributária interna, o cadastro de representantes legais de risco etc.

No que diz respeito à análise prévia à chegada das mercadorias, várias Administrações Aduaneiras têm conseguido criar unidades especializadas para este tipo de controle. No entanto, a maioria continua tendo problemas em receber informações eletrônicas antecipadas de forma oportuna, assim como em sua exploração e análise. Em muitos casos, a capacidade de execução permanece limitada e não existe um processo sistemático.

**Tabela 43:** Boas práticas relacionadas ao controle prévio ao despacho aduaneiro

No que tange à gestão dos operadores, este controle deve contribuir para:	• Identificar os operadores de risco durante o cadastro aduaneiro.
	• Verificar se as informações apresentadas durante o cadastro são confiáveis e corroboradas com informações de terceiros.
	• Analisar se os cadastros dos operadores como contribuintes junto à Administração de Impostos Internos são consistentes e coerentes com seu perfil aduaneiro.
	• Que os operadores se encontrem solventes no cumprimento de suas obrigações tributárias e aduaneiras.
No que diz respeito à análise para a identificação de operações de risco a partir de informações eletrônicas antecipadas, este controle deve contribuir para:	• Identificar a carga a ser inspecionada em áreas primárias, sujeita a rastreamento físico ou por equipamentos não intrusivos.
	• Detectar operações com histórico de alertas.
	• Iniciar o processo de controle de estoques de mercadorias e suas subseqüentes alocações.
Principais condições para uma implementação adequada deste controle	• Detectar elementos que possam servir como ponto de partida para a análise de riscos durante ou após o despacho.
	• É desejável que o número de cadastro do contribuinte da Administração Tributária seja utilizado nos principais processos aduaneiros, como, por exemplo, cadastro de operadores, preenchimento de declarações e/ou formulários aduaneiros.
	• As informações fornecidas no momento do cadastro devem ser validadas com informações próprias da aduana, bem como com fontes externas, a fim de comprovar sua veracidade, na medida do possível.
	• Os campos dos manifestos, dos conhecimentos de embarque (BL's) e/ou das cartas de porte aéreo devem ser corretamente preenchidos e enviados com antecedência.
	• O marco normativo deve especificar os prazos de envio, a forma de preenchimento de cada campo, bem como as infrações e sanções cabíveis em caso de descumprimento.
	• Limitar tanto quanto possível a utilização de descrições gerais de mercadorias, tais como "carga geral" e/ou "artigos diversos", sendo aconselhável o estabelecimento de um campo em que a subcategoria aduaneira seja inserida de acordo com o sistema harmonizado.
É desejável que o sistema de TI conte com pelo menos as seguintes características funcionais	• Implementar um padrão internacional de dados - como o modelo de dados da OMA - que permita a realização da sua validação eletrônica, exploração e análise em massa.
	• Estabelecer o mais alto nível de interoperabilidade possível com terceiros para aumentar o controle e a coordenação.
	• Realizar a validação eletrônica, a exploração e a análise em massa dos dados.
	• Classificar as informações não estruturadas em massa a partir de manifestos, conhecimentos de embarque e/ou cartas de porte aéreo.
	• Permitir a aplicação de filtros e pesquisas de aproximação de caracteres sobre cada um dos campos e aplicar regras que os vinculem.
	• Criar perfis e enviar alertas.
	• Acompanhar o estado de cada alerta gerado.
	• Obter feedback através de formatos preestabelecidos.
• Gerar um banco de dados sobre o perfil de cada alerta, seguindo uma estrutura explorável para posterior análise.	

Fuente: elaboración de los autores.

Dentro da análise prévia durante o processo de gestão da carga, é de particular importância levar em conta os principais campos dos manifestos e dos conhecimentos de embarque. Isto requer o desenvolvimento de uma metodologia para responder a perguntas sobre a coerência

e a confiabilidade das operações. O sistema informático utilizado para esta análise deve contemplar a criação de regras e tabelas para nortear as decisões tomadas por quem analisa as informações.

A seguir, será apresentado um exemplo básico de algumas variáveis e perguntas que podem orientar este tipo de análise.

**Tabela 44:** Passos iniciais para a análise de riscos prévia ao despacho

<b>Variável: embarcador</b>	Existe alguma informação de base sobre o embarcador?
	Estão disponíveis cadastros de operações anteriores?
	O consignatário e o embarcador tiveram algum relacionamento anterior?
	O embarcador já foi detectado por estar envolvido em alguma operação ilícita?
	A área geográfica do domicílio do embarcador é reconhecida pela produção ou pelo tipo de produto a ser enviado?
<b>Variável: porto de embarque</b>	O porto de carregamento das mercadorias é considerado de risco?
	Conta-se com informações históricas disponíveis para confirmar que este tipo de mercadoria foi carregado neste porto?
<b>Variável: descrição das mercadorias</b>	A descrição das mercadorias foi fornecida corretamente?
	O campo contém uma descrição genérica, como "artigos diversos" ou "carga geral"?
	A descrição da mercadoria está vinculada a algum trecho ou palavra que denote um risco?
	O peso declarado é consistente com a operação (relação entre tipo de contêiner, mercadoria declarada e peso)?
	A mercadoria costuma apresentar pesos justos?
<b>Variável: consignatário</b>	A mercadoria encontra-se consignada de forma oportuna?
	O consignatário já atuou previamente através desta aduana?
	Já teve alguma relação com o embarcador?
	Existe algum histórico que vincule o consignatário a alguma operação irregular?
	O consignatário já foi importador?
	O consignatário-importador é empresa ou pessoa física?
	O consignatário-importador está em dia com suas obrigações tributárias?
	O volume e o tipo de mercadoria são consistentes com a classificação do contribuinte (pequeno, médio ou grande, ramo de atividade etc.)?
	O domicílio do destinatário está localizado em uma área identificada como de risco ou que não corresponde ao tipo de mercadoria e ao volume que se pretende importar?

Fonte: elaboração dos autores.

#### 2.2.1.5 Controle durante o despacho aduaneiro (importação, exportação e trânsito)

Este tipo de controle inicia-se com a apresentação de uma declaração aduaneira e consiste na verificação do correto pagamento de tarifas e impostos ou do cumprimento de formalidades relacionadas aos regimes de exportação, de trânsito ou regimes especiais. Além disso, cabe verificar o cumprimento das medidas não aduaneiras a partir da constatação de que a declaração está correta, completa e precisa.

Para sua execução, é necessário contar com as informações contidas nos manifestos de carga, nos documentos de embarque, nas notas fiscais comerciais, nos certificados e autorizações, e em qualquer outro documento que norteie a declaração aduaneira, observando principalmente a classificação aduaneira, a unidade de medida, a quantidade, a origem, o valor e as medidas não aduaneiras às quais as mercadorias estão sujeitas, assim como o cadastro dos operadores envolvidos, entre outros aspectos de ordem mais administrativa. Os riscos abordados nesta etapa estão vinculados ao correto pagamento dos impostos ou à saída efetiva da mercadoria do país, no caso das exportações, dos regimes especiais e dos trânsitos, não obstante a presença de riscos de propriedade intelectual, de proteção e de segurança.

**Tabela 45:** Boas práticas durante o despacho aduaneiro

Principais condições para a boa execução deste controle na importação para consumo/ definitiva	Automatização do processo de declaração, de pagamento, de seletividade, de aferição e de saída de mercadorias.
	Processos devidamente definidos e comunicados aos operadores, e critérios uniformes para sua aplicação.
	Contar com uma metodologia para segmentar e identificar o nível de risco dos importadores/ exportadores, com base em suas operações (perfil) e em suas características estatísticas.
	Manter um repositório de dados enriquecido com informações externas, como aquelas geradas pelas Administrações Tributárias, por outras instituições governamentais - saúde, agricultura, pesca, segurança etc. -, por câmaras de comércio e por aduanas de outros países.
	Contar com pessoal devidamente capacitado para realizar controles e, quando possível, criar grupos especializados, de acordo com os principais capítulos sensíveis da nomenclatura tarifária.
	Manter uma supervisão rigorosa sobre a execução das inspeções e a qualidade das informações incorporadas no feedback.
Características que devem ser contempladas no sistema e ordem de precedência na aplicação das regras ou critérios de seletividade	Contar com um alto nível de interoperabilidade com terceiros e utilizar o máximo de equipamentos tecnológicos possível para eliminar a discricionariedade, incrementar os cadastros eletrônicos e facilitar o comércio.
	Possível ordem de precedência de regras ou critérios: Regras normativas. Critérios de exceção para importadores de baixo risco e/ou OEA. Regras determinísticas, as quais consistem na definição de combinações de variáveis para a identificação de determinados perfis (também conhecidas como regras de especialistas). Modelos preditivos. Algoritmos aleatórios, que podem ser aplicados para diferentes níveis de risco de operadores ao conjunto de declarações aduaneiras que não foram selecionadas pelos critérios anteriores.
	Avaliar de forma periódica o impacto de cada tipo de regra/critério e obter um refinamento contínuo do módulo de seletividade.
	Modelar regras de maneira autônoma, ou seja, sem a necessidade de envolvimento direto da área de sistemas no processo.
	Desenvolver um banco de dados de valor sobre mercadorias sensíveis para respaldar a definição de critérios de seletividade.
	Utilizar uma ficha de feedback sob a qual predominem as opções de resposta codificadas (tipo de irregularidade, ajustes), limitando o uso de textos.

Fonte: elaboração dos autores.

Para conseguir alcançar processos ágeis e confiáveis durante a rastreabilidade da carga e o despacho aduaneiro, é de particular relevância a inclusão de ferramentas tecnológicas alinhadas a ambos os processos, com o objetivo de reduzir a probabilidade de ocorrência de alguns riscos, bem como aumentar a transparência e simplificar a entrada e saída de mercadorias. Alguns exemplos são os seguintes:

**Tabela 46:** Boas práticas de TI que podem ser adotadas durante o despacho aduaneiro

A inclusão e o alinhamento de ferramentas tecnológicas nos processos permite prevenir e dissuadir a ocorrência de diversos riscos	Entre outros exemplos, as seguintes ferramentas tecnológicas podem contribuir para a redução do uso de assinaturas e selos facilmente alteráveis e da discricionariedade dos funcionários:
	• A incorporação de um código na declaração para conhecer o estado da carga.
	• O uso de dispositivos de radiofrequência (RFID).
	• A inclusão de leitores de números de placas e/ou de contêineres.
	• A utilização de equipamentos não intrusivos.
	• A vinculação de balanças ao sistema informático.
	• A aplicação de cadeados eletrônicos.
	• A implementação de portas eletrônicas vinculadas ao sistema de gestão aduaneira.
• A aplicação de circuitos fechados de televisão (CFTV).	

Fonte: elaboração dos autores.

### 2.2.1.6 Controle posterior ao despacho (auditoria a posteriori)

Existem determinados elementos, particularmente em relação ao valor aduaneiro, que não podem ser corretamente avaliados no momento do despacho e que necessitam ser verificados com base na contabilidade e em outros documentos comerciais das empresas importadoras e exportadoras, tais como royalties e direitos de licença, comissões e descontos inexistentes. Este controle é efetuado por meio da realização de auditorias posteriores ao despacho.

As auditorias posteriores ao despacho de mercadorias consistem em um estudo integral do histórico dos operadores, a fim de identificar e implementar ações de controle representativas e corretivas, as quais contribuem para melhorar o cumprimento voluntário.

Diversas ferramentas e acordos, como a Convenção de Quioto Revisada da OMA e o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC, entre outros, estabelecem medidas para acelerar a circulação de mercadorias através das fronteiras e que os países devem implementar auditorias posteriores ao despacho como um mecanismo para desafogar os pontos de entrada de mercadorias e facilitar o comércio lícito.

Isto gera a necessidade nas Administrações Aduaneiras de mudar o foco de seus mecanismos de controle, com o objetivo de intensificar o controle a posteriori e reduzir as intervenções quando as mercadorias entram ou saem do país.

Contudo, na prática, poucas Administrações conseguiram implementar políticas destinadas a incrementar de forma decisiva suas capacidades de controle pós-despacho. Por esta razão, continuam concentrando seus esforços de controle durante o despacho, embora muitas delas tenham gradualmente diminuído seu nível de inspeções físicas e documentais durante este momento do controle, o que só enfraquece a capacidade da aduana para combater a fraude e o contrabando aduaneiro.

**Tabela 47: Boas práticas sobre auditoria a posteriori**

Para atingir seu objetivo, é necessário partir do estudo integral dos operadores, considerando, entre outros aspectos:	• As características de suas operações históricas.
	• O histórico de cumprimento perante as aduanas e outras instituições governamentais.
	• As informações de terceiros relacionados.
	• A consistência entre suas declarações aduaneiras e as de impostos internos.
<b>O planejamento de auditorias deve ser alimentado, entre outros elementos, por estudos baseados em níveis de tarifas aduaneiras ou em regimes aduaneiros, os quais devem idealmente contribuir para orientar a tomada de decisões estratégicas.</b>	
Estes estudos devem abranger:	• A compreensão dos modelos de negócio por meio da análise da demanda e da oferta.
	• A cadeia de abastecimento.
	• A identificação de riscos nos processos e procedimentos vigentes, inclusive das fragilidades normativas.
	• A estrutura e a análise dos preços e sua evolução.
O resultado deste trabalho deve contribuir para:	• Contar com uma perspectiva ampla sobre o comportamento dos diferentes setores de importadores.
	• Gerar uma maior especialização para a identificação de padrões de risco atípicos.
	• Identificar os operadores que representam um risco maior com base em sua importância relativa, em função de diferentes variáveis.
	• Estabelecer referências ou indicadores de base para estudos posteriores.
O sistema de acompanhamento e avaliação das auditorias deve, no mínimo, cumprir com os seguintes pontos:	• O cadastro das ordens a serem executadas e o(s) nome(s) da(s) pessoa(s) envolvida(s).
	• A data da notificação/início do ato.
	• O cadastro dos atos administrativos realizados por ocasião de cada intervenção.
	• A sequência/computação dos prazos e a situação das etapas de cada procedimento.
	• O resultado de cada ação, listando as declarações vinculadas para a construção futura de perfis.
	• Os convênios e pagamentos.
	• As impugnações ou a situação administrativa dos processos.
	• Os detalhes sobre a adjudicação de mercadorias.
• Os indicadores de desempenho.	

Fonte: elaboração dos autores.

## Facilitação do comércio lícito

A maioria das Administrações Aduaneiras concentra a gestão de riscos na identificação de descumprimentos, deixando de lado os importadores que representam um baixo nível de risco e a quem podem conceder medidas orientadas para o cumprimento.

Uma das iniciativas que melhor demonstra a relação entre a gestão de riscos e a facilitação do comércio lícito são os programas de Operador Econômico Autorizado (OEA), cujas normas estão definidas no Pilar II (relação aduanas-empresas) da Estrutura Normativa da OMA e que também foram incluídas no Acordo de Facilitação do Comércio da OMC, e já estão amplamente implementadas em todo o mundo.

Por meio destes programas, as aduanas concedem uma série de benefícios às empresas que os usufruem, tais como a redução dos canais de seletividade em fronteiras, desde que estas cumpram com um conjunto de requisitos aduaneiros, tributários e de segurança que lhes permitam obter a certificação OEA, ou seja, que as tornem empresas confiáveis para a aduana, sem que isso signifique eliminar os controles sobre estas empresas, mas reduzindo sua intensidade e, conseqüentemente, diminuindo o universo de controle a cargo da aduana.

**Tabela 48:** Boas práticas de facilitação do comércio lícito

No processo de cadastro	• Cadastro como OEA.
	• Verificação domiciliar a posteriori.
	• Gestão através de meios virtuais.
Nos processos de despacho	• Redução dos canais físicos de inspeção na fronteira através de verificação a posteriori de suas operações.
	• Permissão de despacho antecipado.
	• Despacho aduaneiro das mercadorias nas instalações do importador.
	• Liberação das mercadorias antes do lançamento final dos impostos ou imediatamente após sua chegada ao país.
	• Apresentação de declarações antes do despacho.
	• Pagamento adiado dos impostos.
	• Operadores de conta para auxiliar e orientar no cumprimento das obrigações.

Fonte: elaboração dos autores

### Relacionamento com terceiros (especialmente com a Administração de Impostos Internos)

A fim de aumentar as fontes de informação e melhorar as capacidades institucionais para implementar medidas de controle eficazes, a coordenação com terceiros é crucial para uma gestão de riscos eficaz. Como indicado acima, os agentes com os quais as aduanas devem se coordenar são: (i) outras agências governamentais; (ii) outras aduanas; e (iii) o setor privado. A seguir, serão fornecidos alguns exemplos de ações que devem enquadrar a relação com estes agentes:

Neste sentido, do ponto de vista dos riscos vinculados principalmente à arrecadação de impostos, a aduana deve priorizar sua coordenação com a Administração de Impostos Internos, devido ao potencial benefício mútuo que isto implica. O nível de risco que um contribuinte representa para ambas as instituições está diretamente relacionado entre elas quando o contribuinte se envolve em operações de comércio externo.

O comportamento de um operador em matéria de comércio exterior e impostos internos incide entre si. A incapacidade de analisá-los de forma holística leva a uma visão

Existem vários elementos de gestão de riscos de aplicação comum que já foram desenvolvidos em capítulos anteriores, dentre eles: (i) o ciclo geral da gestão de riscos; (ii) as técnicas para a classificação dos contribuintes; (iii) os princípios da gestão da informação; (iv) a utilização de ferramentas analíticas para a exploração em massa das informações; e (v) a utilização de modelos

de análise de dados. Tanto o FMI<sup>50</sup> como a OMA<sup>51</sup> emitiram documentos que contemplam os diferentes âmbitos que estas Administrações devem coordenar, bem como os benefícios que isto teria em termos de análise de riscos, de gestão da informação e de fiscalização.

Um controle tributário-aduaneiro eficaz requer um conhecimento abrangente dos contribuintes, o que é possível apenas por meio de uma coordenação estreita e permanente. Para isto, deve-se observar, dentre outras, as seguintes ações:

- Um cadastro tributário único, atualizado e confiável.
- A manutenção permanente de mecanismos de validação cruzada sobre o comportamento dos contribuintes/operadores de comércio externo.
- A segmentação dos contribuintes para alcançar uma análise integral de seu cumprimento.
- Uma estratégia abrangente para o controle de isenções, exonerações e regimes especiais.
- Um programa abrangente de cumprimento do imposto sobre vendas (notas de crédito, valoração de mercadorias e exportações simuladas).
- Iniciativas complementares para o controle de combustíveis.
- Prevenção de preços de transferência sob a estreita supervisão e análise do valor aduaneiro.

A título de resumo, a seguinte tabela fornece uma visão mais detalhada das áreas em que as aduanas devem interagir com os três agentes listados nesta seção.

**Tabela 49: Âmbitos de coordenação/cooperação aduaneira com terceiros**

ÂMBITO DE COORDENAÇÃO/COOPERAÇÃO	IMPOSTOS INTERNOS	OUTRAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS/OUTRAS ADUANAS	SETOR PRIVADO
Fonte: elaboração dos autores.	√	√	√
Gestión de Riesgos	√	√	√
Medidas de facilitación del comercio	√	√	√
Capacitación	√	√	√
Procedimientos en frontera	√	√	
Facilitación y control de requisitos no arancelarios	√	√	
Control de exenciones, exoneraciones y regímenes especiales	√	√	
Control de impuestos específicos a la distribución/consumo	√	√	
Control de la defraudación y el contrabando	√	√	
Auditoría posterior al despacho	√	√	
Registro Único Tributario	√		
Control de tributación internacional	√		

Fonte: elaboração dos autores.

50 Relatório do Seminário "Coordinación Aduanas - Impuestos Internos: Una necesidad para mejorar la recaudación tributaria", marzo 2015. CAPTAC-DR, FAD, BID, CIAT. [https://www.captac-dr.org/content/dam/CAPTACDR/docs/Publicaciones/Seminario\\_Coordinacion\\_Aduanas\\_Impuestos\\_Internos-2015.pdf](https://www.captac-dr.org/content/dam/CAPTACDR/docs/Publicaciones/Seminario_Coordinacion_Aduanas_Impuestos_Internos-2015.pdf).

51 "Directrices para fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre autoridades de aduanas y de impuestos internos a nivel nacional". octubre 2016. OMA. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/customs-tax-guidelines.pdf?la=en>.

## 2.2.2 Riscos institucionais

Os riscos institucionais consistem em desafios apresentados para alcançar os objetivos estratégicos declarados devido a deficiências estruturais internas.

### 2.2.2.1 Estudo de caso sobre a região da América Central, Panamá e República Dominicana

Como já foi apontado anteriormente, a implementação de uma gestão integral de riscos deve incluir a identificação, a análise e o tratamento dos principais riscos institucionais, os quais têm um impacto direto ou indireto sobre as capacidades das aduanas para gerenciar os riscos de cumprimento.

A fim de conscientizar e incentivar as Administrações Aduaneiras a tomarem medidas para superar suas principais fraquezas, apresenta-se a seguir um estudo de caso relacionado aos resultados de um diagnóstico<sup>52</sup> realizado pelo Centro de Assistência Técnica para a América Central, Panamá e República Dominicana (CAPTAC-DR) do FMI, sob o qual foram avaliados os principais riscos institucionais e cujos resultados podem refletir a situação de muitas outras aduanas.

O objetivo deste diagnóstico foi analisar os processos de controle - prévio, durante e posterior ao despacho - sob os seguintes seis elementos-chave: (i) o marco normativo; (ii) os processos; (iii) as informações; (iv) a infraestrutura; (v) os sistemas de TI e telecomunicações (sistemas de TI em gráficos); e (vi) o capital humano. Para facilitar a compreensão do alcance de cada um destes elementos no que diz respeito à gestão integral de riscos, é fornecida uma breve descrição na tabela abaixo.

**Tabela 50:** Alcance de cada elemento vinculado à gestão de riscos institucionais

Elemento	Descrição
Marco legislativo	É necessário um marco normativo adequado, atualizado e alinhado com a realidade operacional atual. Este deve dotar a aduana de poderes para atuar nos três momentos do controle, bem como para solicitar e explorar informações eletrônicas, revisar a documentação e estabelecer os procedimentos e sanções aplicáveis em caso de infrações e delitos.
Processos	Os processos devem ser a espinha dorsal das Administrações Aduaneiras para assegurar uma operação uniforme alinhada aos sistemas e às normas e constituem, portanto, um elemento-chave na gestão de riscos. Devem existir procedimentos simples e transparentes, que sejam facilmente compreendidos e acessíveis aos utilizadores internos e externos. Ao mesmo tempo, devem estar alinhados às políticas de facilitação e de controle e permitir a rastreabilidade de ponta a ponta das operações comerciais.
Informações	As informações são um elemento vital para a gestão de riscos e, em geral, para a gestão eficaz e oportuna de uma Administração Aduaneira. Porém, não basta simplesmente contar com dados; é essencial que estes sejam utilizados de forma adequada para sua conversão em informações e que estas informações sejam oportunas e precisas e provenham de várias fontes internas e externas. Além disso, e na medida do possível, estas devem ser validadas, para que os resultados obtidos a partir de sua análise sejam confiáveis, ou seja, sua qualidade deve ser constantemente verificada.

52 CAPTAC-DR: "Nivel de madurez en la aplicación de la gestión integral de riesgos en las aduanas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana". 2016. A. Pérez, S. Lemus, P. Castro. [https://www.captac-dr.org/content/dam/CAPTACDR/docs/Publicaciones/Gestion\\_Integral\\_de\\_Riesgos\\_en\\_Aduanas-2016.pdf](https://www.captac-dr.org/content/dam/CAPTACDR/docs/Publicaciones/Gestion_Integral_de_Riesgos_en_Aduanas-2016.pdf).

Elemento	Descrição
Infraestrutura	Qualquer esforço para mitigar riscos deve considerar, em paralelo, um programa de infraestrutura que inclua tanto a instalação inicial de reformas adicionais para sua adaptação e mecanismos de manutenção e de conservação, de maneira que as ações a implementar sejam devidamente norteadas.
Sistemas informáticos e telecomunicações	De pouco serviria dispor de informações de qualidade se não estivessem disponíveis as ferramentas e equipamentos informáticos adequados para permitir sua automatização, sua exploração e sua análise em grande escala para a aplicação de critérios que deem origem à identificação de perfis de risco durante os diferentes momentos do controle. Adicionalmente, os sistemas de TI devem facilitar a rastreabilidade das mercadorias e o acompanhamento de auditorias, bem como fornecer um histórico de cumprimento de cada operador e garantir o máximo de estabilidade nas comunicações.
Capital humano	Os recursos humanos são indispensáveis para nortear as mudanças, com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia da gestão, bem como a integridade e, portanto, desempenham um papel importante em uma estratégia integral de gestão de riscos. Isto requer o estabelecimento de critérios e perfis claros para o recrutamento, a seleção e a promoção, bem como programas de incentivo que estimulam, dignifiquem e criem um sentimento de pertencimento entre o pessoal. São também necessários programas de formação eficazes que visem reforçar as competências técnicas e de gestão exigidas pelas aduanas. Ademais, devem existir mecanismos para exercer uma supervisão constante de seu desempenho, tanto para melhor apoiar seu trabalho quanto para prevenir a corrupção, bem como um quadro sancionatório claro e devidamente aplicado.

Fonte: CAPTAC-DR

## Metodologia utilizada para o diagnóstico

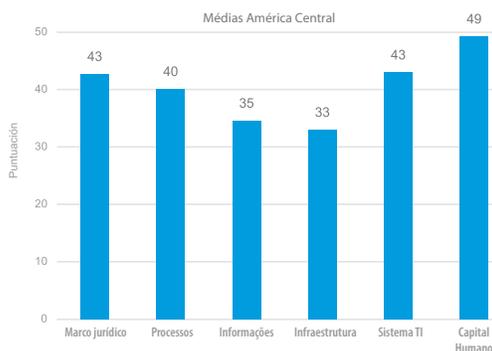
Utilizou-se um questionário agrupado segundo os sete elementos acima mencionados, o qual foi respondido pelos serviços aduaneiros da América Central, Panamá e República Dominicana, sob a supervisão de peritos do CAPTAC-DR, bem como pelas Administrações do Chile, da Espanha, do México e do Uruguai, as quais participaram voluntariamente. Portanto, foi considerada uma amostra de países ibero-americanos. As respostas a este questionário foram ponderadas em uma escala de 1 a 100, sendo 1 a pontuação mais baixa que uma aduana pode registrar em termos de cada um dos elementos avaliados.

## Principais resultados

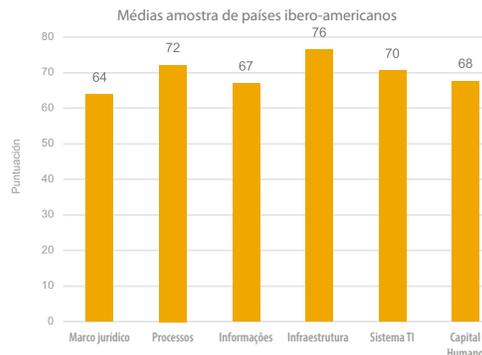
Com base nas respostas recebidas, foi realizada a tabulação dos dados, obtendo-se os resultados quantitativos mostrados no gráfico a seguir.

## Ilustração 89: Principais resultados

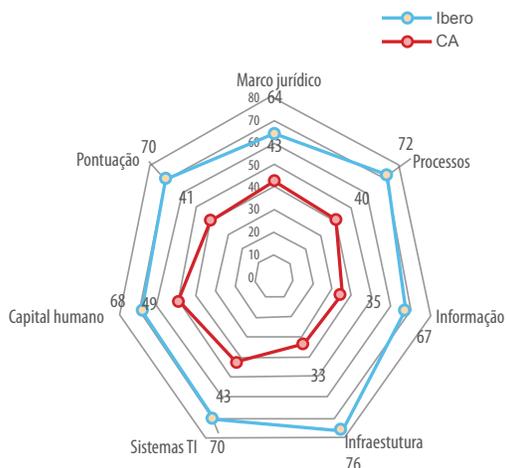
A média geral das aduanas centro-americanas foi de 41 pontos



Enquanto a da amostra de países da Ibero-América foi de 70 pontos em 100.



Como pode ser visto, os elementos “infraestrutura” e “informações” apresentaram as maiores brechas entre os dois grupos participantes.



A falta de informações e sua qualidade limita a eficácia de qualquer modelo de gestão de riscos que possa ser aplicado.

Além disso, uma infraestrutura deficiente resulta não só em uma falta de controle logístico, o que pode levar à corrupção e a erros de gestão, mas também limita a capacidade das aduanas de pôr em prática medidas de controle e facilitação adequadas.

Fonte: CAPTAC-DR

Segue um resumo dos principais pontos fracos comuns que foram identificados em cada elemento avaliado.

**Tabela 51: Principais fragilidades comuns identificadas**

Elemento	Descrição
Marco legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de um marco sancionatório adequado à realidade operacional. Na maioria dos países, as sanções não ajudam a dissuadir o descumprimento.</li> <li>Falta de clareza e complementaridade entre as competências e funções desempenhadas pelos diferentes departamentos e áreas relacionadas à gestão de riscos.</li> <li>Ausência de iniciativas legislativas destinadas a reforçar os poderes e a melhorar o marco sancionatório.</li> <li>Limitações jurídicas à obtenção de informações eletrônicas de diversas entidades governamentais.</li> </ul>
Processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de uma cultura de melhoria contínua para manter seus processos atualizados.</li> <li>Apenas 50% dos países realizam uma análise de riscos durante o controle prévio e, destes, a maioria não segue um processo sistemático.</li> <li>Manuais e/ou diretrizes operacionais desatualizados.</li> <li>Falta de processos para analisar a qualidade dos dados.</li> <li>Deficiências graves ou inexistência de manuais ou diretrizes sobre o procedimento de amostragem.</li> <li>Deficiências graves ou inexistência de processos para enfrentar os riscos relacionados às operações de exportação, particularmente aqueles decorrentes de simulação por extração ou sobrevalorização de mercadorias.</li> <li>Não se segue um processo estruturado para a análise dos critérios ou regras de seletividade, os quais, muitas vezes, são discricionários.</li> </ul>
Informações	<ul style="list-style-type: none"> <li>75% das Administrações concordam que suas informações são de baixa qualidade.</li> <li>Embora a maioria receba informações das Administrações Tributárias, em 50% dos casos, estas são limitadas, de modo a realizar validações eletrônicas oportunas e executar uma análise de dados em massa. Estas incluem as aduanas dentro de uma Administração Tributária.</li> <li>Informações de outros departamentos governamentais, tais como comércio, desenvolvimento econômico, saúde e/ou agricultura, não são recebidas de forma eletrônica, o que dificulta sua utilidade na gestão de riscos.</li> <li>Falta de sensibilidade no tocante às consequências da utilização de informações de qualidade precária para a definição do perfil de risco.</li> </ul>
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>A infraestrutura fronteiriça na maioria dos países é deficitária, o que gera desafios significativos para implementar controles eficazes e facilitar o comércio lícito.</li> <li>Falta planos para melhorar a infraestrutura fronteiriça e/ou clareza sobre como lidar com os custos operacionais, de manutenção e de melhoria.</li> <li>A maioria das Administrações concorda que suas instalações marítimas e aéreas não possuem balanças em condições ideais.</li> <li>Os equipamentos de rastreamento não intrusivo, vinculados aos sistemas informáticos aduaneiros e a uma estratégia de gestão de riscos, ainda não foram implementados na maioria dos países.</li> <li>Embora a maioria das Administrações conte com o apoio de um laboratório, geralmente faltam materiais e equipamentos adequados para a coleta e análise de amostras.</li> </ul>
Sistemas informáticos e telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> <li>O módulo de risco aborda apenas o controle durante o despacho e com várias limitações para a análise e a atualização dos critérios de seletividade.</li> <li>A maioria das aduanas enfrenta dificuldades na conciliação de manifestos, conhecimentos de embarque e declarações aduaneiras.</li> <li>Em apenas três países o módulo de risco utilizado durante o despacho de mercadorias prevê a geração automática de um indicador de risco, o fornecimento de informações sobre as ações a serem tomadas e o feedback.</li> <li>As informações fornecidas pelos sistemas informáticos aos funcionários aduaneiros não são suficientes nem oportunas.</li> </ul>
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta uma carreira administrativa que permita a estabilidade e o desenvolvimento contínuo do pessoal.</li> <li>Há uma necessidade marcante de reforçar as competências técnicas básicas (classificação, origem e valoração) e aquelas referentes à gestão do pessoal.</li> <li>Apenas duas Administrações Aduaneiras têm uma escola aduaneira para a formação contínua de seu pessoal.</li> <li>Os planos de capacitação são implementados de forma parcial e, em muitos casos, não correspondem aos objetivos estratégicos da Administração Aduaneira.</li> <li>A dotação de pessoal não é adequada.</li> </ul>

Fonte: CAPTAC-DR

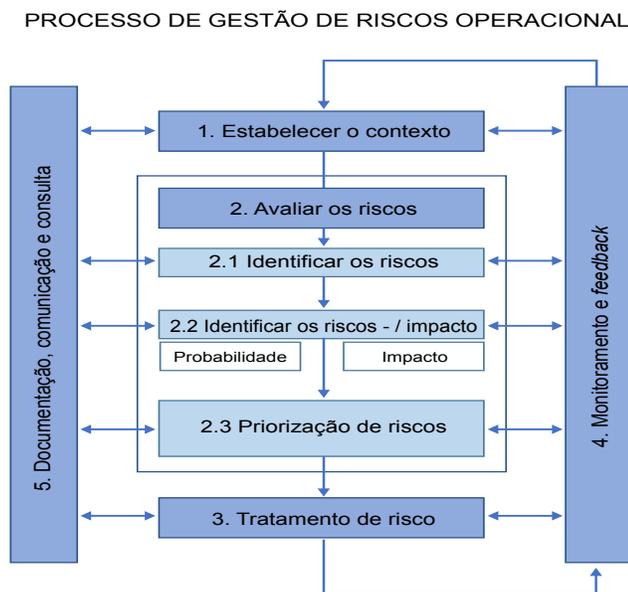
### Principais conclusões sobre o caso acima

- A incapacidade de abordar os riscos institucionais em uma Administração Aduaneira terá um impacto negativo na prevenção e mitigação dos riscos de cumprimento.
- A gestão de riscos necessita de um quadro jurídico sólido, que lhe confira os poderes necessários para facilitar o comércio lícito e exercer um controle adequado.
- É essencial que, ao definir ou rever os processos aduaneiros, os riscos institucionais e de cumprimento enfrentados pelas aduanas sejam levados em conta, a fim de eliminar a discricionariedade e melhorar a gestão.
- É muito importante para as aduanas ter um mecanismo para melhorar a governança da informação para aumentar a qualidade, quantidade, pontualidade e segurança da informação.
- Não dispor da infraestrutura necessária para realizar os processos aduaneiros representa em si mesmo um risco para a Administração, tanto para a extração de mercadorias através de locais não autorizados, como para sua custódia e manuseamento.
- Os sistemas de TI devem ser adaptados aos processos, e não o contrário. Eles devem fornecer as ferramentas necessárias para que as aduanas possam realizar uma exploração massiva de informação e executar os processos de forma transparente e segura.
- Do ponto de vista dos recursos humanos, o mais importante é que os funcionários sejam treinados, motivados, equipados com as ferramentas necessárias, mas, acima de tudo, que tenham um alto nível de integridade em suas ações.

## 2.3 Abordagem operacional

Esta abordagem compreende os elementos que permitem a implementação prática das abordagens estratégica e tática acima delineadas. Está basicamente relacionada à implementação do processo de gestão de riscos operacional promovido pela OMA em seu Compêndio de Gestão de Riscos, Volume 1, o qual é mostrado na ilustração a seguir.

### Ilustração 90: Principais fragilidades comuns identificadas



Fonte: Adaptado pela OMA com base em CKR e ISO 31000/2009.

A seguir, serão apresentadas algumas metodologias que são consideradas ferramentas importantes para apoiar as Administrações Aduaneiras na implementação do processo de gestão de riscos operacional.

### 2.3.1 Segmentação e classificação dos operadores comerciais

Como indicado nos capítulos anteriores, a Administração Tributária - e, neste caso, a Administração Aduaneira - deve ter capacidade para acessar as suas informações e as de terceiros, de acordo com o marco normativo existente, para estabelecer o contexto e, em geral, para adotar o processo operacional de gestão de riscos. Neste contexto, as aduanas devem concentrar-se na gestão eficaz de suas informações a partir dos cinco elementos-chave seguintes: (i) acesso; (ii) disponibilidade; (iii) qualidade; (iv) exploração; e (v) competências.

Os principais objetivos da gestão das informações do ponto de vista da gestão integral de riscos são, por um lado, estabelecer políticas e mecanismos que permitam o acesso oportuno às informações de acordo com os perfis que a requerem, bem como medidas de segurança para estas informações que evitem o uso mal-intencionado tanto interno quanto externo e que permitam a respectiva rastreabilidade para identificar o acesso não autorizado a elas.

Outro objetivo importante é incrementar o conhecimento sobre os contribuintes, seu comportamento e suas operações, assim como seus processos produtivos ou comerciais, para os quais se deve multiplicar os canais de acesso às informações tanto internas quanto externas e garantir sua qualidade e disponibilidade. Deve-se também contar com metodologias que lhe permitam explorar estas informações e alcançar melhor identificação dos níveis de risco e dos resultados gerados pelas ações de controle e de facilitação estabelecidas como tratamentos.

Para este último efeito, **a segmentação e a classificação dos operadores de comércio externo em função de seu nível de risco** fornecem às aduanas elementos úteis para definir ações que visem uma maior facilitação ou fortalecer controle.

Existem várias metodologias sob as quais os operadores podem ser segmentados e classificados, algumas das quais inclusive foram mencionadas em capítulos anteriores. A forma adotada e a eficácia dos resultados dependem dos elementos descritos anteriormente para uma gestão eficaz das informações.

Uma forma de iniciar este procedimento - que coincide, em vários aspectos, com aquela utilizada pela Administração de Impostos Internos - contempla, como etapa inicial, a segmentação dos operadores a partir da definição de um Índice Global de Risco (IGR), o qual serve como parâmetro de referência para avaliar o nível de risco e/ou o comportamento de cada operador de comércio externo. Os resultados desta segmentação serão úteis para realizar uma análise mais específica para cada tipo de risco, para finalmente estar em condições de definir tratamentos específicos para a prevenção e a mitigação dos riscos com base nas informações.

É importante ressaltar que à medida que as Administrações Aduaneiras e Tributárias melhorarem a troca de informações entre elas, aumentará a eficácia de cada Administração na determinação do IGR.

Abaixo, serão detalhados os passos a serem seguidos para implementar esta metodologia para os importadores, o que pode servir de base para avaliar os distintos riscos e operadores comerciais.

## Definição do Índice Global de Risco

Esta etapa consiste na determinação de um parâmetro através do qual as aduanas podem classificar o comportamento de um importador do ponto de vista do cumprimento aduaneiro, o qual denominaremos Índice Global de Risco (IGR). Este IGR fornece informações de referência para melhor compreender o importador e, com isto, definir políticas de tratamento, tanto para a facilitação quanto para o controle, em cada momento em que a aduana tem o poder de intervir. A seguir, serão detalhados os passos para a construção deste IGR.

**Passo 1: Depuração do banco de dados a ser utilizado.** A depuração do banco de dados é um pré-requisito para começar, pois a qualidade das informações tem um impacto direto na qualidade dos resultados obtidos. Para isso, sugere-se avaliar as operações aduaneiras dos últimos quatro ou cinco anos (o que coincide com o período de prescrição da maioria dos países da região).

**Passo 2: Identificação das categorias “tamanho do importador” e “nível de descumprimento do importador”.** A categoria “tamanho do importador” é recomendada para ser construída com a metodologia de cluster utilizando as variáveis “quantidade de despachos” e “montante do valor aduaneiro”, levando em conta casos atípicos, em que estas podem ser categorizadas de forma ex ante. É aconselhável excluir do banco os importadores denominados “não relevantes”, ou seja, (i) micro importadores<sup>53</sup>; e (ii) importadores esporádicos de baixo valor.

Para calcular a categoria “nível de descumprimento do importador”, é necessário identificar aqueles que possuem histórico de lançamentos repetidos e/ou que excederam o número médio de infrações do conjunto de importadores com infrações. Isto permitirá uma separação no banco de dados entre aqueles com “baixo nível de descumprimento” e aqueles com “alto nível de descumprimento”, o que será útil nos passos seguintes.

**Passo 3: Identificação de indicadores de risco.** Para a construção do IGR, será necessário definir um conjunto de indicadores, os quais dependerão da viabilidade de sua construção, determinada de acordo com a disponibilidade e a qualidade das informações disponíveis para a aduana. Estes indicadores são variáveis ou cálculos que permitem medir o comportamento dos importadores a partir de diferentes dimensões específicas, as quais, em sua acumulação, fornecerão o IGR para cada um deles.

Abaixo, será mostrada uma lista de indicadores, a qual não é exaustiva, pois as Administrações Aduaneiras poderiam gerar novos indicadores à medida que mais fontes de informação se tornarem disponíveis:

<sup>53</sup> Importadores que não realizam importações para fins de negócio e/ou cujas operações não excedam um determinado montante CIF.

## Matriz 1: Exemplos de indicadores de risco para o cálculo do IGR

Importador recente	Tipo de pessoa: pessoa jurídica x pessoa física
Valor das exportações maior ou igual às receitas declaradas	Valor declarado inferior ou superior em x % em relação ao valor indicativo determinado pela aduana
Valor das importações maior ou igual a vendas declaradas	Antecedentes de risco para outras agências governamentais
Taxa média de IVA e taxa média de impostos	Importador insolvente
Crescimento da receita bruta menos que proporcional ao CIF importado	Declarações de IVA venda inferiores ao IVA compra
Nível de lucro líquido em relação ao nível de receita líquida	País de origem das mercadorias considerado de risco
Fornecedor de risco	Inconsistências de peso - cadastros históricos entre a relação contêineres x peso x mercadoria declarada.
Transportador de risco	Mercadoria de dupla utilização
Porto de risco	Endereço considerado de risco
Agente aduaneiro de risco	Uso de itens residuais
Mercadorias importadas inconsistentes com o ramo de atividade e/ou setor declarado à Administração Tributária	Alta concentração do valor aduaneiro importado em operações de regime especial
Histórico de incidentes aduaneiros graves	Alta concentração de operações com prioridade tarifária
Importador não habitual - relação com o embarcador, porto de embarque, origem e mercadorias.	IGR da Administração Tributária (impostos internos)
Histórico de denúncias	Rentabilidade líquida (impostos internos)
Crescimento desproporcional das importações em relação à renda bruta reportada (impostos internos)	Nível de endividamento (impostos internos)

**Passo 4: Cálculo dos indicadores para cada importador.** Estes indicadores devem ser calculados para todos os importadores com “alto nível de descumprimento”, em primeira instância, para determinar o nível de impacto que têm sobre aqueles que, historicamente, tiveram infrações, o que nos permitirá determinar o perfil dos importadores de maior risco.

Alguns destes indicadores serão obtidos de forma direta, como, por exemplo, “importador insolvente”, o qual se refere àqueles que têm dívidas com a Administração Aduaneira. No entanto, outros exigirão a definição prévia dos respectivos catálogos de risco para um grupo de indicadores, a fim de construir posteriormente o indicador final. Por exemplo, o indicador “país de origem do risco” exige como primeiro passo a identificação dos países de risco, com base no número de dados que foram registrados e/ou em denúncias ou informações externas recebidas, a fim de analisar posteriormente, para cada importador, a porcentagem do valor aduaneiro importado destes países. Portanto, a fórmula sugerida para seu cálculo é a seguinte:

### Fórmula 13: Cálculo dos indicadores para cada importador

Nível de importações provenientes de países de risco  $i$

$$= \sum_{i=1}^Q \text{CIF Países de origem do risco } i / \text{CIF total } i$$

País de Origem de Risco 1,2 .....Q

Importador  $i = 1, \dots, \text{Total de importadores de risco}$

É importante levar em conta que, para cada indicador, deve-se estabelecer limiares que permitam classificar com uma atribuição binária os importadores que excedam o limiar para cada indicador (1) e daqueles que não o excedam (0).

**Passo 5: Estimativa dos pesos de cada indicador.** Uma vez identificado o perfil dos importadores de risco, este deve ser aplicado aos importadores que inicialmente foram considerados de “baixo nível de descumprimento” por apresentarem nulos ou baixos dados históricos, ao realizar uma alocação binária seguindo os mesmos limiares que são aplicados aos de maior risco.

Para determinar o peso relativo de cada indicador, procede-se a somar os casos de risco (valor 1) para cada indicador, utilizando unicamente os importadores de risco, e, em seguida, a soma obtida para cada indicador é dividida pela soma total de todos os indicadores avaliados, obtendo-se, assim, o peso relativo do indicador específico na amostra dos importadores de risco. A seguinte matriz mostra um exemplo fictício com alguns indicadores.

### Matriz 2: Estimativa dos pesos dos indicadores

RUC <sup>54</sup>	Número de declarações	Valor aduaneiro impo	Ind. 1	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Ind. 10	:	Total
XXX	211	36,869,950	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0		
ZZZ	66	2,850,000	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0		
YYY	48	95,000	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0		
:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Total “1”			150	125	80	169	280	199	45	36	77	44		1490
Pesos (%)			10.1 <sup>55</sup>	8.4	5.4	11.3	18.8	13.4	3.0	2.4	5.2	3.0	5.7	100

54 Cadastro único do contribuinte. Em alguns países, é conhecido como Número de Identificação Tributária (NIT).

55 O ponderador é calculado da seguinte forma: 150 / 1490.

**Passo 6: Construção do IGR.** Existem três aspectos que compõem o IGR para cada importador: (i) os pesos atribuídos a cada indicador; (ii) os valores obtidos em resposta a cada um deles; e (iii) a forma algorítmica selecionada. Em relação a este último, a aduana deverá definir se o IGR pelo qual opta seguirá um comportamento linear, exponencial ou qualquer outro decidido pela aduana para fins práticos. Com o objetivo de facilitar a compreensão dos outros dois componentes, decide-se escolher a forma linear, sem prejuízo de que o raciocínio será o mesmo se for selecionada uma modalidade diferente. Portanto, a fórmula para calcular o IGR seria a seguinte:

$$IGR = \sum_{i=1}^n P_i R_i$$

Dónde:

$P_i$  = *Peso asignado al indicador i*

$R_i$  = *Respuesta obtenida por el indicador*

$n$  = *Total de indicadores*

**Passo 7: Definição de limiares de risco.** Finalmente, para conhecer o nível de risco a ser atribuído, devem ser definidos limiares que permitam a determinação de o que constitui um risco alto, médio e baixo. Esta decisão deveria estar associada aos objetivos de controle e de facilitação definidos no plano estratégico, ao marco normativo em vigor e às capacidades técnicas e operacionais para atuar de forma complementar antes, durante ou após o despacho.

### Ilustração 91: Distribuição do Índice de Risco



**Passo 8: Segmentação final dos importadores de acordo com seu nível de risco.** Com base nos indicadores definidos, na estimativa dos pesos para cada indicador e na definição dos limiares de risco, estamos em condições de designar um IGR para cada importador, independentemente do nível histórico de cumprimento identificado no passo 2 acima.

### 2.3.2 Análise de riscos específicos

O principal nesta etapa é a identificação completa dos riscos, ou seja, a aduana deve realizar um cadastro dos riscos que lhe permita conhecer cada um deles, bem como medir sua probabilidade e impacto, sua prioridade e o(s) responsável(eis) por seu acompanhamento. Com base neste cadastro, a aduana deverá efetuar análises específicas para cada um destes riscos, a fim de identificar o segmento de controle para o qual deve direcionar suas ações de prevenção e/ou de mitigação. A seguir, apresenta-se um exemplo das informações que um cadastro de risco poderia conter.

## Exemplo de um cadastro inicial de risco

	Objetivo	Riscos	Probabilidade	Impacto	Prioridade	Proprietário dos riscos
1	Arrecadação de impostos eficaz	1.1 Fraude por má classificação tarifária	A	A	Alta	Diretor de Operações

Fonte: Compêndio de Gestão de Riscos da OMA, Volume 1.

Alguns dos riscos comuns enfrentados pelas Administrações Aduaneiras são os seguintes: (i) subvaloração; (ii) classificação tarifária incorreta; (iii) utilização indevida de preferências tarifárias ou má declaração de origem; (iv) utilização indevida de isenções, exonerações e regimes especiais; (v) falta de rastreabilidade da carga, (vi) riscos relacionados à segurança e à proteção, (vii) riscos de introdução dissimulada de carga; e (viii) riscos de contrabando.

Uma vez identificados os riscos, deve-se realizar a análise específica de probabilidade e de impacto, bem como a prioridade a ser dada a cada um deles. Esta análise permitirá a identificação de um grupo-alvo de importadores, o qual deverá ser sujeito a medidas de facilitação ou de controle. De acordo com o resultado da análise, poderá ser usado um único ou um grupo de indicadores daqueles que foram utilizados para o cálculo do IGR, conforme apropriado, além de outros diretamente relacionados ao tipo de risco, tomando sempre como referência o IGR de cada importador.

A seguir, será fornecido um exemplo prático passo a passo do tipo específico de análise a ser realizada nesta etapa.

### **Exemplo prático: Identificação de mercadorias sensíveis ao risco de má classificação e seus importadores associados**

A má classificação das mercadorias no momento da importação pode ocorrer devido à busca de cometer fraudes das seguintes formas, dentre outras:

- Evitar ou reduzir o pagamento de tarifas.
- Recorrer a benefícios fiscais que não correspondem.
- Solicitar uma preferência tarifária por origem que não corresponda.
- Subvalorar mercadorias.
- Evitar o cumprimento de regulamentos ou restrições não tarifárias.

A seguir, apresentam-se os diversos passos sugeridos para identificar as mercadorias suscetíveis de má classificação, para seu tratamento posterior.

### **Passo 1: Seleção dos subitens tarifários que podem representar um maior risco.<sup>56</sup>**

Pode haver vários critérios para selecionar a combinação de subitens considerados como sensíveis ou de maior risco, a partir dos quais as aduanas têm que selecionar um primeiro grupo-alvo. Os critérios sugeridos para selecionar estes subitens incluem: (i) aqueles que estão isentos do pagamento de tarifas e de IVA; (ii) aqueles que, nos últimos anos, apresentaram os

<sup>56</sup> É aconselhável realizar a análise subsequente de todos os níveis tarifários. No entanto, sugere-se começar com uma primeira combinação, para familiarizar-se com o manuseio e o estudo dos dados.

maiores ajustes de classificação, de valor, de origem ou de contrabando; ou (iii) uma combinação dos critérios acima mencionados.

**Passo 2: Hierarquização dos subitens a partir de diversas variáveis.** Após selecionar o conjunto de subitens, sugere-se realizar uma análise mais detalhada com base em métricas distintas para cada subitem, conforme mostrado nas matrizes 3 e 4. Este tipo de análise permitirá descobrir se, por exemplo, existe crescimento no volume de comércio mais forte nos subitens que pagam taxas mais baixas que outras similares, o que gera uma potencial má classificação e evasão.

### Matriz 3: Hierarquização dos subitens selecionados

Subitem	Descrição	Valor aduaneiro (VA) Importações		TAXAS		Arrecadação		Nº importadores	
		USD\$	TCP	IVA	Levy	USD\$	TPC	No.	TCP <sup>57</sup>
0302.00.00	Peixe fresco	1000	20%	10%	5%	105	15%	50	20%
0303.00.00	Peixe congelado	10	1%	20%	10%	3	1%	5	0.5%

### Matriz 4: Resumo das métricas por subitem tarifário

SO 0302.00.00		2015	2016	2017
CIF	VA IMPO 6402.00.01 / CIF TOTAL	%	%	%
	TOTAL CIF	USD	USD	USD
Declarações	TOTAL DECLARAÇÕES	%	%	%
	TOTAL DECLARAÇÕES	#	#	#
Arrecadação	Arrecadação 6402.00.01 / TOTAL ARRECADAÇÃO	%	%	%
	TOTAL ARRECADAÇÃO	USD	USD	USD
Controles	Controle 0302.00.00/ Total de controles	%	%	%
Concentração de Importadores - VA Importações	Importadores que concentram 80% CIF	#	#	#
	Importadores que concentram 50% CIF	#	#	#
Concentração de Importadores - Arrecadação	Importadores que concentram 80% ARR	#	#	#
	Importadores que concentram 50% ARR	#	#	#
Participação dos importadores segundo concentração da arrecadação.	CUC's 75% ARR/OPER 75% ARR	%	%	%
	CUC's 50% ARR/OPER 75% ARR	%	%	%
	CUC's 25% ARR/OPER 75% ARR	%	%	%

**Passo 3: Identificação dos importadores por mercadorias sensíveis.** A partir do conjunto de subitens escolhidos, e considerando os operadores envolvidos, deve-se construir uma matriz que sintetize sua participação de acordo com cada variável no conjunto de subitens predefinidos, conforme mostrado na matriz 5, na qual os níveis de participação de cada operador são distribuídos de acordo com o valor CIF. Além disso, são incorporadas à análise três novas medidas: quantidade, média e desvio padrão. A linha de quantidade conta quantos operadores importam as mercadorias identificadas, independentemente de seu peso relativo. A média, por sua vez, define a participação média dos operadores, ou seja, 100%/Quantidade. Já o desvio padrão acrescenta uma medida de dispersão dos dados em relação ao valor médio.<sup>58</sup>

57 Taxa Média de Crescimento (TMC): (valor presente / valor do período anterior) 1/n - 1, onde n é o número de intervalos de tempo no conjunto de dados. Por exemplo, se a análise abrangesse operações de 2000 a 2015, n, no nosso caso, seria 15.

58 O cálculo pode ser feito através de uma planilha de Excel, função: DESVEST.M.

### Matriz 5: Nível de participação dos importadores por subitem

Importador	Subitem tarifário		
	0302.00.00	0303.00.00	0304.00.00
CUC- A	%	%	%
CUC- B	%	%	%
CUC- C	%	%	%
Quantidade	%	%	%
Média	%	%	%
Desv. pad.	%	%	%

**Passo 4: Definição de critérios para determinar o tamanho do importador segundo seu nível de importação de mercadorias sensíveis.** Com base na média (M) e no desvio padrão (DP) das participações, podem ser definidos atributos que categorizam os operadores de acordo com sua frequência relativa de participação no total de transações para cada subitem. Para este fim, são definidos cinco (5) níveis de frequência, como mostrado na matriz 6. É importante mencionar que os pontos de corte para cada categoria de frequência podem ser definidos a partir do estudo dos pontos de inflexão. A partir dos níveis de frequência, poderemos classificar os nossos operadores em grandes, médios e pequenos.

### Matriz 6: Critérios para a determinaos dos níveis de frequência

Frequência	Detalhes	Tamanho
Muito Baixa (FMB)	% Participación $\leq (M - 0,75 DE)$	Pequeno
Baixa (FB)	$(M - 0,75 DE) < \%$ Participación $\leq (M - 0,25 DE)$	Pequeno
Média (FM)	$(M - 0,25 DE) < \%$ Participación $\leq (M + 0,25 DE)$	Médio
Alta (FA)	$(M + 0,25 DE) < \%$ Participación $\leq (M + 0,75 DE)$	Grande
Muito Alta (FMA)	% Participación $> (M + 0,75 DE)$	Grande

**Passo 5: Identificação de cada operador segundo o tamanho e o nível de risco.** Este processo permitirá identificar quais são os operadores localizados nos tamanhos definidos (ver matriz 7) e deverá ser associado a seu IGR correspondente calculado previamente, contribuindo esta informação para selecionar o conjunto de importadores que serão sujeitos a controle pelas aduanas para cada mercadoria sensível.

### Matriz 7: Classificação dos operadores segundo o tamanho de cada subitem

SO 0302.00.00	NÍVEL DE RISCO (IGR)	ID	VA Importações	Nº declarações	Frequência	Participação
GRANDE	Alto	CUC-1				
	Médio	CUC-2				
	Baixo	CUC-3				
MÉDIO	Alto	CUC-4				
	Médio	CUC-5				
	Baixo	CUC-6				
PEQUENO	Alto	CUC-7				
	Médio	CUC-8				
	Baixo	CUC-9				

Conforme indicado acima, como resultado desta classificação, será possível contar com mais elementos para dimensionar os riscos e definir ações específicas de prevenção e de mitigação para estes importadores e mercadorias.

Exercícios adicionais devem ser realizados para cada tipo de risco identificado pela aduana, como mencionado anteriormente, o que aumentará a capacidade de prevenção e mitigação de riscos, bem como facilitará o cumprimento por parte dos importadores de baixo risco.

### 2.3.3 Implementação de ações de controle (tratamento dos riscos)

Os resultados do IGR e da análise específica de riscos gerarão um universo de operadores de controle em que as aduanas devem concentrar-se e tomar medidas em cada momento do controle, conforme adequado ao tipo de risco.

É importante mencionar neste caso que não se sugere a tomada de ações isoladas, mas, pelo contrário, a definição de ações de prevenção e mitigação abrangentes, que envolvam diversas áreas da instituição, a fim de enviar uma mensagem clara aos operadores sobre seu nível de risco perante a Administração Aduaneira, de modo que esta percepção promova o cumprimento aduaneiro.

As considerações a serem levadas em conta neste caso são as seguintes:

#### Tratamento dos riscos

- Na medida indicada pelo tipo de risco e sua avaliação, devem ser definidos tratamentos que incluam ações de prevenção e de mitigação durante as distintas fases de controle.
- A principal força-tarefa da aduana para a execução de ações de controle no campo são os inspetores<sup>59</sup> e os auditores. Portanto, requer-se uma dotação adequada e que estes contem com as ferramentas, informações, habilidades e integridade necessárias para atuar.
- Na medida em que a aduana conte com mais tecnologia e ferramentas para prevenir e mitigar riscos, aumentará sua capacidade para melhorar o cumprimento, tais como: tecnologia não intrusiva (scanners), K9<sup>60</sup>, tecnologia de identificação por radiofrequência (RFID), selos eletrônicos etc.
- As ações definidas como tratamento dos riscos devem ser levadas ao conhecimento da Comissão Institucional de Gestão de Riscos, para tomar decisões sobre a implementação com base, pelo menos, nos seguintes critérios: (i) prioridade; (ii) impacto; (iii) recursos internos; (iv) nível de preparação da instituição; (v) efeito reputacional e conjuntural; e (vi) custo/benefício das medidas propostas.
- Uma das atividades mais importantes nesta etapa é o feedback sobre as ações de controle, que, na medida do possível, deve ser fornecido por meios automatizados. Este servirá para a avaliação e, quando for necessário, posterior reformulação das medidas tomadas, a fim de aumentar a eficácia.
- Para fornecer um feedback adequado, é necessário definir indicadores que sirvam para monitorar os resultados das ações de controle implementadas. Os resultados destes indicadores também devem ser apresentados à Comissão Institucional de Gestão de Riscos.
- Como resultado do monitoramento destas ações ou de sua implementação, poderão surgir novos riscos que terão de ser avaliados à luz do processo operacional sugerido nesta seção.

59 Em alguns países, também conhecidos como "aferidores" ou oficiais para a inspeção/verificação da carga.

60 Abreviatura utilizada para identificar os cães detectores de drogas, armas, explosivos, dinheiro ou produtos químicos precursores, entre outros, utilizados pela aduana ou por outros órgãos competentes para realizar suas ações de controle nas fronteiras, portos e aeroportos.

Um alinhamento adequado entre o cadastro de risco e seus tratamentos requer a soma, para cada risco, das medidas identificadas, bem como do indicador de desempenho associado para o monitoramento de seus resultados. A seguinte tabela mostra o cadastro completo de riscos.

**Tabela 52:** Cadastro completo de riscos, incluindo seus tratamentos e indicadores

Objetivo	Risco	Probabilidade	Impacto	Prioridade	Proprietário dos riscos	Tratamentos	Indicador	
1	Arrecadação de impostos eficaz	1.1 Fraude por má classificação tarifária	A	A	Alta	Diretor de Operações	1. Capacitação para operadores de comércio, aferidores e auditores com base em mercadorias sensíveis de má classificação. 2. Controle de importadores com alto risco de má classificação durante o despacho (inclui laboratório aduaneiro). 3. Auditorias focadas em setores com risco de má classificação.	Contribuição para reduzir a brecha de evasão de impostos sobre o comércio externo.

Fonte: Compêndio de Gestão de Riscos da OMA, Volume 1, adaptado pelos autores.

#### Considerações finais sobre a abordagem operacional

- A abordagem operacional compreende a execução do processo operacional de gestão de riscos.
- A metodologia de segmentação e classificação dos operadores fornece um processo estruturado e auditável, através do qual é possível identificar o comportamento dos operadores diante das aduanas, com o objetivo de definir ações de tratamento dos operadores segundo seu nível de risco.
- O IGR dos operadores deve ser utilizado tanto para facilitar o cumprimento, por exemplo, como orientação aos programas OEA, assim como para definir ações de prevenção e mitigação de riscos em cada momento da intervenção aduaneira.
- É aconselhável utilizar vários indicadores para determinar o IGR e uma amostra de importações de entre três e cinco anos.
- Com base no IGR obtido para cada importador, deve-se definir políticas de controle e de facilitação antes, durante e após o despacho.
- A segmentação dos operadores deve ser revista e atualizada periodicamente, sendo recomendada a cada 6 meses. Idealmente, as aduanas devem contar com fontes de informação adicionais, especialmente a partir de impostos internos.
- Esta metodologia pode ser utilizada como ferramenta de apoio para a definição de planos de auditoria, devendo ser complementada por indicadores adicionais derivados dos resultados históricos de auditoria, de verificações cruzadas de consistência e de estudos por setor econômico, por nível tarifário ou por regime aduaneiro.
- Na medida do possível, sugere-se automatizar a aplicação da metodologia de segmentação de operadores.
- A realização da análise de riscos específicos exigirá inicialmente a identificação dos riscos, para o que se sugere que seja elaborado um cadastro de riscos como o que é fornecido neste capítulo.
- Para a avaliação de riscos específicos de cumprimento e para a determinação do universo de importadores de controle, assim como para a definição dos tratamentos a serem aplicados, deverá ser realizada uma análise adicional, considerando, para este fim, indicadores específicos para cada tipo de risco.
- A análise específica de riscos pode ser revista e atualizada na medida em que seja necessário, dependendo da ocorrência de riscos ou do êxito de ações de controle ou de facilitação definidas.
- O tratamento de riscos deve ser integral, de modo a compreender ações de prevenção e de mitigação e a permitir intervenções antes, durante e após o despacho.
- Os resultados obtidos em cada um dos elementos desta abordagem operacional devem ser levados ao conhecimento do Comitê Institucional de Riscos para a tomada de decisões.



# Capítulo 6

*Anexos*





## VI ANEXOS

### Anexo I: Experiências de algumas Administrações Tributárias

Este anexo mostra a experiência de diversas Administrações Tributárias no que diz respeito aos atributos ou variáveis que poderiam servir de base para observar ou medir o cumprimento tributário dos contribuintes, ou seja, poderiam ser atributos utilizados para a valoração tanto da classificação de risco do contribuinte quanto dos riscos específicos de não cumprimento.

#### Equador

Nos modelos de risco tributário, são utilizados tanto indicadores (proporções) financeiros quanto tributários, nos quais se compara o contribuinte com o setor econômico no qual exerce sua atividade ou, no caso das pessoas físicas, com o cadastro ao qual pertence (empresários, profissionais ou proprietários de capitais). Como exemplos destas variáveis, temos: % de impostos incorridos sobre receitas, % de lucro operacional sobre receitas e % de custos sobre receitas.

Nos modelos de risco por processos, utilizam-se variáveis de caracterização do processo analisadas com base em um trabalho conjunto com a parte administrativa que o gerencia. Como exemplos destas variáveis, temos: montante solicitado, montante a devolver, província, atividade econômica, idade, gênero etc.

No modelo de riscos por esquema de fraude tributária, utilizam-se variáveis comportamentais que foram identificadas na análise dos esquemas. Como exemplos destas variáveis, temos: representante legal, contador e acionistas de empresas fantasmas identificadas anteriormente, que não apresentam declaração de receitas. No entanto, existem informações sobre receitas reportadas por terceiros, movimentações bancárias etc.

Para a construção de qualquer variável, são utilizadas informações de declarações de impostos, anexos informativos detalhados, relatórios de terceiros e informações de instituições financeiras, ou seja, informações que estão no banco de dados do SRI e que podem ser exploradas de forma automática. Contudo, caso necessário, são utilizadas informações recolhidas manualmente.

#### Espanha

Existe um grande número de variáveis que, a título de exemplo, estão listadas 3 das 46 variáveis da análise setorial de pessoas jurídicas.

##### 1. *Baixo desempenho econômico*

Considera-se que um contribuinte está nesta situação quando o resultado contábil do período anual é igual ou inferior a xx% do volume de negócios. O aumento dos inventários não é considerado como volume de negócios.

A fórmula utilizada é:  $\text{Resultado antes impostos} / (\text{Montante líquido do volume de negócios} + \text{Outras receitas operacionais}) * 100$ .

Portanto, este risco ocorre em instituições onde a proporção acima é inferior a xx%.

Este risco é identificado como RISCO HERMES SEC1.

## **2. *Análise da atividade comercial sem movimentação***

Este risco surge se as provisões excederem xx% das vendas líquidas mais outras receitas operacionais e, além disso, a soma das compras e outras despesas operacionais for superior a 90% destas receitas, o que praticamente exclui as despesas com pessoal e as amortizações. Uma vez que as receitas são comparadas com as despesas, este risco também pressupõe uma baixa rentabilidade econômica.

A fórmula utilizada é:  $\text{Provisões} / (\text{RLVN} + \text{Outras receitas operacionais})$ .

Este risco ocorre se o valor desta relação for superior a 0,x, dando um risco ponderado maior se for superior a 1, e, além disso, ocorre que  $(\text{Provisões} + \text{Outras despesas operacionais}) > 0,9 \times (\text{RLVN} + \text{Outras receitas operacionais})$ .

Este risco é identificado como RISCO HERMES SEC2.

Dois pontos são dados se a relação for superior a xx% e inferior a 100%.

## **3. *Análise de atividades com mão de obra intensiva***

Este é o caso se as despesas com pessoal excederem xx% do montante da receita (montante do volume de negócios líquido mais outras receitas operacionais). Como as receitas são comparadas com as despesas, este risco também pressupõe uma baixa rentabilidade econômica.

A fórmula utilizada é:  $\text{Custos com pessoal} / (\text{RLVN} + \text{Outras receitas operacionais})$ .

Este risco ocorre se o quociente acima for superior a 0,xx. Além disso, é dado um maior valor de risco ponderado se o quociente acima for superior a 1.

Este risco é identificado como RISCO HERMES SEC3.



## El Salvador

Utilizam-se diversas variáveis. Abaixo, serão listados alguns exemplos:

Variável ou atributo	Nome da variável ou do atributo	Descrição da variável ou do atributo
Variável	Margem de tributação renda	Porcentagem de imposto calculado sobre receitas obtidas
Variável	Relação custos e despesas/Rendas tributadas	Porcentagem que representa os custos sobre as rendas tributadas
Variável	Relação débito/crédito IVA	Porcentagem que representa o crédito sobre o total de débito
Variável	Margem de tributação IVA	Porcentagem de imposto lançado entre vendas tributadas com IVA
Atributo	Omissão declaração de imposto de renda	Porcentagem de total de créditos em Relação ao total de débitos

## Bolívia

A descrição relacionada às variáveis e aos indicadores calculados sobre uma amostra é fornecida a seguir.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	1	Avaliação margem de lucro operacional com média grupo e atividade	0	13,1%	14,5%	↑ 10,8%
			1	73,6%	71,2%	↓ -3,3%
			2	13,3%	14,4%	↑ 7,6%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a margem de lucro comparativa dos contribuintes em relação a uma média desta variável de acordo com a segmentação do grupo por atividade econômica. Variável indicativa; deve ser combinada ou avaliada em conjunto com outros indicadores.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	2	Diferença vendas declaradas IVA e IT	0	98,4%	97,9%	↓ -0,5%
			1	1,6%	2,1%	↑ 30,4%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a diferença entre as vendas e os rendimentos declarados em dois impostos (IVA MI e IT). Variável indicativa; deve ser combinada ou avaliada em conjunto com outros indicadores.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	3	Relação crédito/débito	0	55,3%	50,2%	↓ -9,2%
			1	16,1%	16,4%	→ 2,1%
			2	28,6%	33,4%	↑ 16,6%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a relação entre as compras (crédito) e as vendas (débito) para determinar o nível de risco em função desta taxa. Trata-se de variáveis que, combinadas, mostram um risco inerente, um aspecto que permite sua aplicação individual sob certos parâmetros ou em combinação com outros indicadores.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	4	Relação importações + vendas informadas e compras declaradas	0	75,5%	72,2%	↓ -4,4%
			2	24,5%	27,8%	↑ 13,7%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a relação entre os maiores componentes das compras informadas (importações e vendas declaradas por terceiros) e as compras declaradas pelos contribuintes. Como estas variáveis são combinadas e constituem uma componente essencial da atividade econômica comercial, os níveis de risco detectados são necessariamente sujeitos a análise e verificação.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	5	Relação Vendas Declaradas Compras Informadas	0	94,5%	93,4%	↓ -1,1%
			1	1,5%	1,6%	↑ 7,4%
			2	4,0%	5,0%	↑ 23,9%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a relação entre as vendas declaradas pelo contribuinte e as vendas reportadas por terceiros (compras reportadas). Esta combinação de variáveis explica um comportamento de risco observável específico; este indicador pode ser aplicado individualmente ou em combinação com outros.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Variação
Tributário	6	Relação diferença vendas informadas + importações e compras declaradas	0	92,1%	90,8%	↓ -1,4%
			2	7,9%	9,2%	↑ 16,4%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia principalmente a comprovação das compras declaradas com base em sua relação com as vendas declaradas por terceiros (compras pelo contribuinte) e importações pelo mesmo contribuinte. As variáveis já foram incorporadas a um indicador anterior; o foco muda e é igualmente relevante como indicação de risco descumprimento; o indicador pode ser aplicado individualmente com uma segmentação de montantes ou em combinação com outros.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Tributário	7	Mudança na carga tributária IVA	0	79,5%	77,8%	↓ -2,1%
			1	20,5%	22,2%	↑ 8,1%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** a avaliação do risco é efetuada de acordo com o comportamento observado da carga tributária do IVA, com a proporção do saldo final a favor do fisco e com as vendas declaradas por período fiscal. O indicador deve ser combinado, a fim de estabelecer um esquema de risco de cumprimento.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Tributário	8	Mudança na carga tributária ILE	0	73,6%	65,0%	↓ -11,6%
			1	26,4%	35,0%	↑ 32,2%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** a avaliação do risco é efetuada de acordo com o comportamento observado da carga tributária do ILE, com a proporção do saldo final a favor do fisco para o ILE anual e com as vendas declaradas por período fiscal. O indicador deve ser combinado, a fim de estabelecer um esquema de risco de cumprimento.

TIPO	Número	Descripción	Niveles de Riesgo	Participación 2015	Participación 2016	Variación
Financiero	9	Variación Histórica de Variables Financieras	0	67,2%	56,5%	↓ -16,0%
			2	32,8%	43,5%	↑ 32,8%

Elaboración: Estudios y Gestión de Riesgos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia o comportamento tendencial de três variáveis financeiras: receitas, despesas e ativos. Este indicador demonstra uma referência de comportamento de risco por distorção das variáveis declaradas e necessita de ser aplicado em combinação com outros indicadores.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Financeiro	10	Situação de perda constante	0	22,9%	27,0%	↑ 18,2%
			1	35,5%	39,7%	↑ 11,8%
			2	41,6%	33,3%	↓ -20,1%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a presença de prejuízo nas demonstrações financeiras nos últimos anos. Este indicador demonstra uma referência de comportamento de risco pelos resultados da gestão operacional, razão pela qual poderia ser analisado individualmente no que tange à opção de revisões detalhadas em termos contábeis.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Financeiro	11		0	66,5%	59,7%	↓ -10,2%
			1	19,6%	23,2%	↑ 18,4%
			2	13,9%	17,1%	↑ 22,8%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a tendência de médio prazo (mais de uma gestão) das taxas de lucro operacional relacionadas às vendas. Este indicador demonstra uma referência de comportamento de risco para variações bruscas (saltos) nos resultados da gestão operacional, razão pela qual poderia ser analisado individualmente no que tange à opção de realizar revisões detalhadas em termos contábeis.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Financeiro	12	Relação Total Despesas e Total Receitas	0	93,3%	90,2%	↓ -3,4%
			2	6,7%	9,8%	↑ 47,3%

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** avalia a relação entre as despesas totais e as receitas totais como referência para uma possível gestão que reduza a possibilidade de gerar lucros. Este indicador estabelece uma referência para o comportamento de risco através de valores muito próximos, de maneira a reduzir ou eliminar os pagamentos. É possível sua combinação ou aplicação específica para quantidades elevadas.

TIPO	Número	Descrição	Níveis de Risco	Participação 2015	Participação 2016	Varição
Financeiro	13	Casos gerados e concluídos	0		93,5%	
			1		5,6%	
			2		0,9%	

Elaboração: Estudos e Gestão de Riscos

**Descrição e aplicabilidade:** a avaliação inclui um critério subjetivo da presença de casos gerados para o contribuinte em termos de verificações ou fiscalizações prévias ou em curso. Este indicador é uma referência, que deve ser combinado com outros indicadores de risco de cumprimento.

## Brasil

1. Valor de débitos declarados.
2. Valor dos débitos declarados e não lançados.
3. Valor dos débitos declarados e suspensos com medidas judiciais.
4. Compensação contra créditos de impostos retidos na fonte não considerados pela fonte pagadora.
5. Compensação de débitos.
6. Histórico de não aceitação de compensações.
7. Variação na arrecadação.
8. Distorção no comportamento operacional (vendas, compras e funcionários) e no comportamento dos débitos declarados.
9. Declarações inconsistentes e/ou omissões.

## Costa Rica

Nº	NOME VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS	FONTE DE INFORMAÇÕES
1	Omissão no Imposto sobre a Renda	Declarações de imposto de renda não apresentadas	Cadastro das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
2	Imposto zero no Imposto sobre a Renda	Apresentação de declarações de Imposto de Renda pagando imposto zero	Dados das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
3	Omissão na declaração informativa D151	Declarações de informações de clientes, de fornecedores e de despesas específicas não apresentadas	Cadastro das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
4	Imprecisão na declaração de Imposto sobre a Renda	Diferenças encontradas entre os montantes declarados e os montantes das alocações	Cadastro das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
5	Omissão do Imposto Geral sobre as Vendas	Declarações do Imposto Geral sobre as Vendas não apresentadas	Cadastro das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
6	Número de alocações de terceiros	Número de vezes que um contribuinte foi alocado durante um único período fiscal	Dados das declarações informativas apresentadas	Declarações apresentadas
7	Montante em colóns de alocações de terceiros	Somatória dos montantes correspondentes às alocações recebidas de terceiros	Dados das declarações informativas apresentadas	Declarações apresentadas

Nº	NOME VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS	FONTE DE INFORMAÇÕES
8	Fornecedores falsos	Fornecedores informados que não existem, correspondem a empresas apenas de fachada, falecidos ou pessoas incapazes de exercer atividades econômicas	Dados das declarações informativas apresentadas e instituições encarregadas do cadastro de empresas e pessoas físicas	Declarações apresentadas e instituições relevantes
9	Importadores regulares não cadastrados	Ocultação de atividades econômicas através de importações recorrentes de montantes significativos por parte de obrigados que não declaram atividades comerciais	Dados dos cadastros de importação e do Cadastro Único Tributário	Cadastro Único Tributário e importações
10	Vários medidores cadastrados	Número de medidores de água consumida localizados em diferentes setores em nome de um mesmo contribuinte	Medidores do consumo de água	Medidores do consumo de água das instituições correspondentes
11	Isenção de impostos sobre vendas autorizadas	Contribuintes que contam com autorização para efetuar compras isentas do pagamento do respectivo imposto sobre vendas	Cadastros das isenções autorizadas	Isenções autorizadas
12	Saldos a favor no imposto geral sobre vendas	Saldos a favor no imposto geral sobre vendas declarados em três ou mais períodos durante o mesmo exercício fiscal concluído	Dados das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
13	Desvios de montantes declarados no imposto de renda	Tanto os aumentos quanto as reduções de impostos, em relação aos setores e subsetores aos quais pertencem e em relação ao que foi declarado em períodos anteriores. Aplicação de compensações (para grandes contribuintes)	Dados das declarações apresentadas	Declarações apresentadas
14	Desvios de montantes declarados no imposto sobre as vendas	Tanto aumentos quanto reduções do imposto, com diminuição dos débitos fiscais, aumento dos créditos fiscais e aplicação de compensações (para grandes contribuintes)	Dados das declarações apresentadas	Declarações apresentadas

No.	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	SISTEMA
1	NÍVEL DE OMISSÃO	Número de declarações de IVA omissas dividido por obrigações	OMISSOS
2	NÍVEL DE AJUSTES E MONTANTES DE FISCALIZAÇÃO	Ajustes e montantes relacionados por auditorias realizadas	FISAT
3	NÍVEL DE AJUSTES E MONTANTES DE REEMBOLSO CRÉDITO FISCAL	Número de ajustes com seus valores relacionados a solicitações de reembolso de CF de IVA	FISAT
4	NÍVEL DE INDEFERIMENTOS E MONTANTES DE REEMBOLSO CRÉDITO FISCAL	Número de indeferimentos com seus montantes relacionados	FISAT
5	NÍVEL DE RECURSOS DE AMPARO E MONTANTES RELACIONADOS A REEMBOLSO DE CRÉDITOS FISCAIS DO IVA	Número de recursos de amparo relacionados a solicitações de reembolso de CF do IVA	EXCEL
6	NÍVEL DE MESES E MONTANTES DE CRÉDITO FISCAL ACUMULADO	Número de meses e montantes de CF acumulados por ano	BANCÁRIO
7	NÍVEL DE SANÇÕES POR ENCERRAMENTO	Número de sanções	FISAT
8	NÍVEL ROTATIVIDADE DE NOTAS FISCAIS	Número de notas fiscais autorizadas por contribuinte em relação ao seu nível de utilização	RTU
9	ETAPA PENAL	Contribuinte com processos na etapa penal	PROCESSOS
10	ETAPA ECONÔMICA COERCITIVA	Contribuinte com processo na etapa econômica coercitiva	PROCESSOS
11	MARCADOR NÃO LOCALIZADO FISAT	Identificado no FISAT se aparecer o marcador "não localizado"	FISAT
12	MARCADOR NÃO LOCALIZADO RTU	Identificado na RTU se aparecer o marcador "não localizado"	RTU
13	NÃO LOCALIZADO PF	Identificado no FISAT se aparecer o marcador "não localizado PF"	FISAT
14	ENDEREÇO INVÁLIDO	Identificado no RTU se aparecer o marcador "endereço inválido"	RTU
15	REGIME OPCIONAL DE REEMBOLSO DE CRÉDITO FISCAL DO IVA	Regime opcional	REEMBOLSOS E COMPENSAÇÕES
16	ACORDOS PAGAMENTO	O contribuinte tem acordos de pagamento do IVA?	RTU
17	RELAÇÃO VENDAS-COMPRAS	Nível de vendas sobre compras	BANCÁRIO

## Anexo II: Ficha de atributos

FICHA DE ATRIBUTO			
Gestor		Departamento	Data
Risco associado			Versão
<b>ATRIBUTOS</b>	Código		
	Nome do Atributo		
	Descrição		
	Estado		
	Tipo Variável		
	Fontes Dados Principais		
	Outras Fontes		
	Comentário (restrições-exceções)		
	Algoritmo o forma de cálculo		
Estado Programação			
<b>DIMENSÃO</b>		Marcar	Motivo
	CADASTRO		
	DECLARAÇÃO		
	INFORMAÇÃO		
	PAGAMENTO		
<b>ÂMBITO</b>	IVA		
	Renda		
	Comércio Exterior		
	Reorganização		
	Op. Internacionais		
	Isonções		
	Cad. Tributário		
	Facilitação		
	Tesouraria		
	Outros		Qual?

## Anexo III: Ficha de Riscos

FICHA DE RISCOS TRIBUTÁRIOS	
MÓDULO OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA	
Indicar ID da obrigação tributária	
Obrigação tributária que se encontra vulnerável por este risco de descumprimento	
Descrição de quem são os contribuintes sujeitos a esta obrigação	
Normas jurídicas (leis, circulares, resoluções, ofícios etc.) que sustentam a existência da principal obrigação tributária	
Principal âmbito no qual é classificada a obrigação tributária que é vulnerável por este risco de descumprimento	
Indique a matéria tributária vulnerável por este risco de descumprimento	

MÓDULO SEGMENTO (OPCIONAL)	
ID segmento	
Nome do segmento	
Justificativa do segmento	
Justificativa do segmentot	
Especifique quais são as características que definem este segmento de contribuintes	

IDENTIFICAÇÃO DO RISCO ESPECÍFICO	
Qual nome geral você propõe para identificar este risco?	
Descrição do risco	
Indique o nível de descumprimento	

MÓDULO CAUSAS						
Descreva as causas internas e externas (ao SII) que dão origem a este risco						
Código	Nome Causa	Descrição Causa	Origem (interna ou externa)	Tipo de causa (BISEP ou RH, Sistemas etc.)	Validada (sim/não)	Código do Atributo

**MÓDULO CONSEQUÊNCIAS**

Indique as consequências geradas por este descumprimento

ID Consequência	Alocação	Tipo	Título	Descrição Consequências Diretas	Código Do Atributo

**MÓDULO CARACTERÍSTICAS**

Características dos contribuintes que apresentam este risco

ID_característica	Nome característica	Descrição	Código do atributos

**MÓDULO PADRÃO DE COMPORTAMENTO**

Descreva o padrão de comportamento dos contribuintes que apresentam este risco (definir padrão de comportamento)

ID_Padrão Comportamento	Nome Padrão	Descrição	Código do Atributo

Especifique as fontes internas e externas de informação necessárias para detectar as causas, características e/ou padrão de comportamento que NÃO estão disponíveis.

Fontes Externas ao SII	Descrição

Fontes internas do SII	Descrição

**MÓDULO ATRIBUTOS**

ID atributo	Tipo de objeto	Nome atributo	Descrição da forma de calcular o atributo	Tipo de dado	Ponderador

**MÓDULO TRATAMENTOS**

Foi executado por este descumprimento? Sim/Não	Você deseja enviar esta ação para consolidação? Sim/Não	Responsável pela implementação:
Tipo de ação de tratamento	Nominativo (Sim/Não)	Eficácia
Nome da ação de tratamento		
Descreva a ação de tratamento		
Código da ação de tratamento		
Causa(s) abordada(s) por este tratamento. Insira o(s) código(s)	Canal de serviço	Modalidade de aplicação
Classificação da ação de tratamento	Periodicidade	Automatização
Sistema operacional:	Unidade de medida:	Prazo de execução
Período ideal de implementação	Metodologia para avaliação	

## Anexo IV: Mapa de obrigações

MAPA DE OBRIGAÇÕES		
Tipo de obrigação	Nome da obrigação	Tipo de descumprimento
Declarar impostos	Declaração de Imposto de Renda no F22	Não cumprimento
Declarar impostos	Declaração F22 dentro do prazo para contribuintes de primeira categoria	Cumprimento fora do prazo
Declarar impostos	Declaração F22 dentro do prazo para contribuintes de segunda categoria	Cumprimento fora do prazo
Declarar impostos	Declaração F22 no regime correspondente, para os contribuintes sujeitos ao 14 ter	Não cumprimento
Declarar impostos	Declaração F22 no regime correspondente, para os contribuintes não sujeitos ao 14 ter	Não cumprimento
Declarar impostos	Declaração F29 dentro do prazo	Cumprimento fora do prazo
Declarar impostos	Declarantes F29 sujeitos ao IVA	Não cumprimento
Declarar impostos	Declarar rendas integralmente segundo observação A08	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Reter mensalmente Imposto Único de Segunda Categoria no F29	Não cumprimento
Declarar impostos	Declarar transferências de FUT para empresas criadas por divisão	Não cumprimento
Declarar impostos	Declarar corretamente o crédito fiscal do IVA	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Declarar corretamente os créditos atribuíveis ao imposto de primeira categoria pela aquisição de bens físicos em ativo fixo	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Tributação sob o regime correto no caso do transporte de passageiros	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Declarar corretamente o débito fiscal do IVA	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Declarar corretamente as despesas tributárias associadas ao artigo 31 da Lei do Imposto de Renda	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Declarar corretamente os custos tributários associados ao artigo 30 da Lei do Imposto de Renda	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Cumprir com os requisitos estabelecidos para a utilização do crédito Pelo Imposto Específico sobre o Petróleo Diesel (IEPD)	Não cumprimento
Declarar impostos	Declarar corretamente o Imposto Adicional por operações sujeitas a este tributo nos casos em que não sejam aplicáveis isenções	Não cumprimento
Declarar impostos	Alocar contra os impostos que lhes correspondem pagar no Chile os créditos por impostos pagos no exterior, cumprindo os requisitos e as condições	Cumprimento errôneo da obrigação
Declarar impostos	Declarar corretamente a base tributável do Imposto Global Complementar	Cumprimento errôneo da obrigação
Apresentar informações	Apresentação da Declaração 1.879	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação da Declaração 1.884	Não cumprimento

MAPA DE OBRIGAÇÕES		
Apresentar informações	Apresentação da Declaração nº 1.887, que informa sobre retenções do Imposto Único de 2ª CAT.	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação Declaração 1.887	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação Declaração 3.327	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação Declaração 3.328	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação Declaração 3.500	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação informações eletrônicas de compras	Não cumprimento
Apresentar informações	Apresentação informações eletrônicas de vendas	Não cumprimento
Pagar impostos	Pagamentos de movimentações financeiras por adiamento do IVA	Não cumprimento
Pagar impostos	Pagamento de movimentações financeiras por adiamento de renda	Não cumprimento
Pagar impostos	Pagamento de movimentações financeiras por diferenças no F29	Não cumprimento
Pagar impostos	Pagamento por movimentações financeiras por diferenças no F50	Não cumprimento
Cadastrar	Cadastro de domicílio	Não cumprimento
Cadastrar	Carimbar documentos com suas obrigações de IVA e de imposto de renda cumpridas	Não cumprimento
Cadastrar	Apresentação do encerramento de movimentações financeiras por meio do F2121	Não cumprimento
Cadastrar	Cadastro das operações contábeis em documentação autorizada	Não cumprimento
Cadastrar	Início das atividades das empresas RES	Não cumprimento
Cadastrar	Concluir o processo de encerramento de movimentações financeiras por parte de pessoa jurídica	Não cumprimento
Cadastrar	Concluir o processo de encerramento de movimentações financeira por parte de pessoa física	Não cumprimento
Cadastrar	Informar que são agentes de retenção do IVA em atividades de construção	Não cumprimento
Cadastrar	Cadastrar e/ou atualizar filiais	Não cumprimento
Cadastrar	Informar reorganizações empresariais (fusões)	Não cumprimento
Cadastrar	Emissão de faturas de vendas de bens móveis tangíveis dentro do prazo estabelecido	Cumprimento fora do prazo

## Anexo V: Ferramenta Qualitativa DGC

Ferramenta de coleta de informações qualitativas dos contribuintes DGC					
<b>I) Antecedentes gerais</b>					
Nome ou Razão Social					
RUT					
1	Nome Contato 1			Função	
	Nº telefone fixo		Nº Celular	E-mail	
2	Nome Contato 2			Função	
	Nº telefone fixo		Nº Celular	E-mail	
3	Nome Contato 3			Função	
	Nº telefone fixo		Nº Celular	E-mail	
4	Nome Contato 4			Função	
	Nº telefone fixo		Nº Celular	E-mail	
5	Principal fonte de receitas da empresa				
	Outras fontes de receitas (nomeie as três mais importantes)				
6	Pertence a uma empresa cuja matriz está domiciliada no exterior?				
7	Setores industriais nos quais a empresa participa (três mais importantes)				
8	Pertence a um grupo econômico?				
9	Caso a resposta à pergunta anterior seja afirmativa, em quais setores industriais o Grupo Econômico participa?				
10	Número de empresas pertencentes ao grupo				
11	Quantas empresas do grupo pertencem à folha de pagamento da DGC?				
12	Número de sócios chilenos				
13	Número de sócios estrangeiros				
14	Número de Controladores* pessoas físicas				
15	Número de controladores* pessoas jurídicas				
16	A contabilidade da empresa é realizada internamente ou é terceirizada?				
17	Possui um sistema informatizado para prestar contas de suas operações?				
18	Caso a resposta nº seja positiva, trata-se de um software padrão personalizado?				
19	Caso a resposta nº 17 seja positiva, indique o nome e o fornecedor do software.				

20	Possui certificações ISO ou similares em seus processos?	
21	Tem contas bancárias em países com tributação privilegiada, de acordo com o nº 2 do Art. 41D do LIR?	
<b>II) Complexidade do grupo econômico</b>		
22	Possui investimentos no exterior?	
23	Caso a resposta acima seja afirmativa, indique se se trata de: investimentos em ativos fixos (1), ativos financeiros (2), ambos ou outros (3)	
24	A rede da holding pode ser construída inteiramente com as declarações apresentadas pelas empresas.	
	Sugestão: na ordem de prioridade das informações básicas para ter um padrão, seriam as informações que aparecem no SIIC (participação e participação de K), depois a Declaração 1xxxx (nº de ações); depois a Declaração xx5 (ações em custódia e quantidade, ao subtrair aquelas que, por exemplo, pertencem a corretores de bolsa); se for necessário construir o complemento da % de ações, a Declaração 1xxx (ao subtrair o que está no Sistema e Declaração 1xxxx); por último, se não houver informações, adicionar as informações obtidas da Declaração xxx.	
25	Total de imposto pago pelo Grupo no último AT	
26	Porcentagem que o pagamento de impostos da empresa representa em relação ao total de impostos pagos pelo grupo.	
27	Taxa efetiva de imposto paga pelo Grupo	
28	Taxa efetiva de imposto paga pela empresa	
<b>III) Governança tributária</b>		
29	Tem governança corporativa?	

## Anexo VI: Classificação de acordo com o nível de eficácia

PERIODICIDADE	OPORTUNIDADE	AUTOMATIZAÇÃO	VALOR	CLASSIFICAÇÃO
PERMANENTE	PREVENTIVO	INFORMATIZADO	5	EXCELENTE
PERMANENTE	PREVENTIVO	SEMIINFORMAT	5	EXCELENTE
PERMANENTE	PREVENTIVO	MANUAL	5	EXCELENTE
PERMANENTE	CORRETIVO	INFORMATIZADO	5	EXCELENTE
PERMANENTE	CORRETIVO	SEMIINFORMAT	5	EXCELENTE
PERMANENTE	CORRETIVO	MANUAL	5	EXCELENTE
PERMANENTE	REVISÕES RISCO	INFORMATIZADO	4	BOM
PERMANENTE	REVISÕES RISCO	SEMIINFORMAT	4	BOM
PERMANENTE	REVISÕES RISCO	MANUAL	4	BOM
PERIÓDICO	PREVENTIVO	INFORMATIZADO	4	BOM
PERIÓDICO	PREVENTIVO	SEMIINFORMAT	4	BOM
PERIÓDICO	PREVENTIVO	MANUAL	4	BOM
PERIÓDICO	CORRETIVO	INFORMATIZADO	3	MAIS QUE REGULAR
PERIÓDICO	CORRETIVO	SEMIINFORMAT	3	MAIS QUE REGULAR
PERIÓDICO	CORRETIVO	MANUAL	3	MAIS QUE REGULAR
PERIÓDICO	REVISÕES RISCO	INFORMATIZADO	3	MAIS QUE REGULAR
PERIÓDICO	REVISÕES RISCO	SEMIINFORMAT	3	MAIS QUE REGULAR
PERIÓDICO	REVISÕES RISCO	MANUAL	3	MAIS QUE REGULAR
OCASIONAL	PREVENTIVO	INFORMATIZADO	2	REGULAR
OCASIONAL	PREVENTIVO	SEMIINFORMAT	2	REGULAR
OCASIONAL	PREVENTIVO	MANUAL	2	REGULAR
OCASIONAL	CORRETIVO	INFORMATIZADO	2	REGULAR
OCASIONAL	CORRETIVO	SEMIINFORMAT	2	REGULAR
OCASIONAL	CORRETIVO	MANUAL	2	REGULAR
OCASIONAL	REVISÕES RISCO	INFORMATIZADO	1	DEFICITÁRIO
OCASIONAL	REVISÕES RISCO	SEMIINFORMAT	1	DEFICITÁRIO
OCASIONAL	REVISÕES RISCO	MANUAL	1	DEFICITÁRIO
PERMANENTE	ESTRUTURAL	INFORMATIZADO	5	EXCELENTE
PERIÓDICO	ESTRUTURAL	INFORMATIZADO	5	EXCELENTE
OCASIONAL	ESTRUTURAL	INFORMATIZADO	5	EXCELENTE
PERMANENTE	ESTRUTURAL	SEMIINFORMAT	5	EXCELENTE
PERIÓDICO	ESTRUTURAL	SEMIINFORMAT	5	EXCELENTE
OCASIONAL	ESTRUTURAL	SEMIINFORMAT	5	EXCELENTE
PERMANENTE	ESTRUTURAL	MANUAL	5	EXCELENTE
PERIÓDICO	ESTRUTURAL	MANUAL	5	EXCELENTE
OCASIONAL	ESTRUTURAL	MANUAL	5	EXCELENTE
NÃO DETERMINADO	NÃO DETERMINADO	NÃO DETERMINADO	1	INEXISTENTE





[WWW.CIAT.ORG](http://WWW.CIAT.ORG)