

Gerenciamento de riscos

2º Lugar

MARCUS VINICIUS VIDAL PONTE

GERENCIAMENTO DE RISCOS

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

Discutir a abordagem do gerenciamento de riscos, tendência atual de modernas administrações tributárias, para subsidiar o processo de decisão no nível estratégico e operacional na Receita Federal do Brasil (RFB).

2 METODOLOGIA UTILIZADA

1. Análise da norma conjunta australiana-neozelandesa AS/NZS 4.360, referência internacional na implementação do processo de gerenciamento de riscos, empregada desde 1995 pela administração pública de diversos países, em projetos governamentais, por empresas de atuação global e na gestão corporativa.
2. Revisão e análise das principais discussões, em fóruns internacionais, referente à aplicação do processo de gerenciamento de riscos na administração tributária, em especial por alguns países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

3.1 *Relação custo versus benefícios*

Os custos relativos ao processo abordado na monografia estão relacionados:

1. à difusão da cultura de gerenciamento de riscos na Receita Federal do Brasil;
2. ao treinamento de pessoal para aquisição das competências necessárias para assumir responsabilidades e conduzir o processo de gerenciamento de riscos; e
3. à implementação da função gerenciamento de riscos na RFB, cuja orientação no nível estratégico poderia ser centralizada nos Órgãos Centrais. Em parte, já iniciada com a criação da Coordenação de Gerenciamento de Riscos (Cogec).

Os benefícios esperados com a implantação do processo referem-se:

1. à possibilidade de se criar uma base para o planejamento estratégico;
2. à otimização de recursos empregados pela Receita Federal do Brasil para cumprir sua missão, a partir dos resultados do processo de gerenciamento de riscos, minimizando perdas de natureza diversa na administração tributária;
3. possibilidade de expressiva diminuição de perdas na arrecadação, a partir da adequada combinação de ações, definidas a partir da etapa de tratamento dos riscos; e
4. aumento da percepção da autoridade tributária como um competente gestor de matérias sob sua responsabilidade.

3.2 *Aumento de produtividade*

1. O aumento da produtividade dá-se pela racionalização do emprego de recursos, a partir de um método sistemático baseado na exposição aos riscos.

2. Possibilidade de revisão de procedimentos e processos, e mesmo de legislação, a partir do gerenciamento de riscos associados a contenciosos. Os riscos mais expressivos são identificados e avaliados, baseado no contraditório apresentado pelos contribuintes, até que o tratamento apropriado seja dado, resultando em ações corretivas e preventivas de casos futuros e em andamento.
3. Emprego de estratégias integradas para alcançar os objetivos da Receita Federal do Brasil, definidas a partir da exposição aos riscos.
4. O tratamento dos riscos permite promover mudanças relacionadas aos procedimentos de fiscalização e cobrança, aos procedimentos internos, à qualidade dos sistemas que tratam as informações da RFB e ao nível de serviço a ser oferecido aos contribuintes.

3.3 Viabilidade de implementação

O processo discutido na presente monografia tem sido empregado amplamente, com sucesso, em aplicações de natureza diversa, inclusive pela administração tributária de alguns países membros da OCDE.

O processo envolve a criação de infraestrutura e cultura adequadas, com aplicação de método sistemático, a fim de permitir que as decisões sejam tomadas mediante o conhecimento dos riscos associados às atividades do Fisco. Com a recente criação da Cogec, a Receita Federal do Brasil deu o primeiro passo para a implementação efetiva do processo do gerenciamento de riscos no nível estratégico e operacional.

3.4 Valorização do servidor

O processo de gerenciamento de riscos estimula a identificação das causas-raiz que originam os riscos ao cumprimento da missão do Fisco. Os servidores passam a compreender melhor a estrutura e o contexto em que as decisões são tomadas, desenvolvendo uma atitude pró-ativa na identificação de novos riscos e de antecipação. A administração tributária passa a lançar mão de um processo sistemático para

a tomada de decisão, agregando valor ao trabalho desenvolvido por seus servidores.

3.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

A presente monografia está vinculada aos objetivos gerais estabelecidos pela RFB, tais como, otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário, aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal e aumentar a eficácia do controle aduaneiro.

O gerenciamento de riscos apóia o processo de tomada de decisão da administração tributária, visando alcançar o equilíbrio entre a atuação como prestadora de serviços à sociedade e como autoridade constituída para impor e fiscalizar o cumprimento da legislação.

3.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

O processo possibilita o desenvolvimento de uma visão integrada das atividades desempenhadas pela administração tributária. A questão central é identificar os principais riscos incorridos pela administração, a quais contribuintes estão relacionados e qual o modo mais eficaz de tratá-los, a fim de que a RFB cumpra sua missão. Desse modo, espera-se que seja possível aplicar a legislação de modo mais efetivo e eficaz, tarefa central para desenvolver a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco.

Principais conclusões:

1. O ambiente de incertezas associado ao sistema tributário impõe a necessidade de uma abordagem de gerenciamento de riscos, de modo a enfrentar as ameaças antepostas ao Fisco.
2. O processo de gerenciamento de riscos contribui para o incremento do entendimento, de forma integrada, das atividades desenvolvidas pela administração tributária, possibilitando o emprego eficaz de seus recursos.

3. A metodologia discutida contribui para ampliar de forma justa a arrecadação e incrementar a percepção de confiança dos contribuintes no sistema tributário.
4. O processo de gerenciamento de riscos induz as equipes a pensarem nos controles e sistemas capazes de prevenir, detectar ou diminuir a probabilidade e as consequências de eventos indesejados.
5. As práticas e ferramentas empregadas por modernas administrações tributárias na abordagem de riscos servem de estímulo para que a Receita Federal amplie seu conhecimento na área, o que parece ser a tendência na atual gestão do Órgão.



GERENCIAMENTO DE RISCOS

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal de qualquer administração tributária é arrecadar os tributos devidos, lançando mão de estruturas e estratégias que induzam os contribuintes a manter um nível apropriado de cumprimento de suas obrigações tributárias. Aplicar a legislação de modo justo é tarefa central para desenvolver a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco.

A Receita Federal do Brasil (RFB) está exposta a muitos riscos, que podem impor perdas de ingressos aos cofres públicos ou danos à imagem da autoridade tributária. A questão central é identificar os principais riscos incorridos pela administração, a quais contribuintes estão relacionados e qual o modo mais eficaz de tratá-los, a fim de que a RFB cumpra sua missão.

Grande parte dos sistemas tributários prevê o lançamento por homologação, para o qual a legislação atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem exame prévio da autoridade administrativa, conforme previsto no art. 147 do Código Tributário Nacional. Caso assim não fosse, seriam necessários recursos fantásticos para que a administração tributária revisse todos os atos e negócios praticados pelos contribuintes, a fim de validá-los. Dessa forma, a verificação não pode ser completa e universal, mas baseada em fundamentados critérios de seleção que minimizem as perdas de ingresso no Erário.

É tarefa extremamente árdua alcançar cada real sonegado na economia e punir os infratores à legislação tributária. Considerando tal impossibilidade e o largo emprego da modalidade de lançamento por homologação, emerge a necessidade de se utilizar algum processo para alocação de recursos de modo a maximizar os resultados do Fisco. Para esse fim, administrações tributárias modernas voltam-se ao emprego do processo de gerenciamento de riscos como ferramenta de apoio à decisão.

No âmbito do controle aduaneiro, também não se justifica a verificação de toda e qualquer carga que ingresse ou deixe o solo pátrio, razão pela qual são estabelecidos critérios de controle e conferência, que em sua forma mais aparente, estão materializados no sistema de canais empregado pela aduana brasileira.

O gerenciamento de riscos não se confunde com a análise de riscos. A segunda representa uma das etapas daquele processo de gerenciamento. A análise presta-se ao entendimento da natureza e do nível de risco, enquanto que o gerenciamento, muito mais amplo, é o processo que reflete as estruturas, os métodos e a cultura da organização, direcionando-se para a realização de oportunidades, enquanto administra aspectos adversos. Por meio deste processo, os riscos são identificados, analisados, estimados, categorizados e tratados.

Existem muitos participantes e intervenientes no sistema tributário, dentre eles, contribuintes que adotam posturas diferentes em relação ao cumprimento de suas obrigações. Ainda que tecnicamente o contribuinte possa se considerar cumpridor das normas tributárias, o Fisco pode ter entendimento diferente, o que representa um risco de perda de arrecadação. A abordagem deve levar em conta a natureza dessas relações, diferenciá-las de modo coerente e dar o tratamento em função dos riscos estimados.

A administração tributária incorre em riscos de perda de arrecadação, ainda que constituído o crédito tributário e iniciada sua cobrança, haja vista a possibilidade do contribuinte impugnar a pretensão do Fisco, pela via administrativa ou judicial, ou meramente optar pelo não pagamento dos créditos lançados.

O gerenciamento de riscos é um processo pró-ativo, que permite a análise sistemática de eventos que produzem impactos positivos e negativos na organização. A abordagem, por ser um processo sistemático, permite que a administração tributária aplique estratégias e desenvolva atividades de maior prioridade, maximizando a possibilidade de sucesso no cumprimento da missão, além de responder mais rapidamente às mudanças externas que produzem impactos nos objetivos do Fisco.

2 GERENCIAMENTO DE RISCOS

2.1 O risco

O risco é normalmente associado a impactos negativos ou perigos, mas sua melhor abordagem é quando se refere à exposição a consequências incertas, ou a desvios potenciais do que era esperado ou planejado, ligados a ameaças e oportunidades.

2.2 Razões para se gerenciar riscos

O gerenciamento de riscos pode ser definido como um processo formal no qual fatores de incerteza presentes em determinado contexto são sistematicamente identificados, analisados, estimados, categorizados e tratados. Procura-se alcançar um equilíbrio entre a concretização de oportunidades de ganhos e a minimização de perdas. Trata-se de atividade interativa que permite o aprimoramento contínuo do processo de decisão e melhora crescente do desempenho da organização.

O processo envolve a criação de infraestrutura e cultura adequadas, com aplicação de método sistemático, a fim de permitir que as decisões sejam tomadas mediante o conhecimento dos riscos associados às atividades da organização.

2.3 O método

As melhores práticas indicam que o gerenciamento de riscos se dá por meio de método sistemático que estabelece um contexto, para depois identificar, analisar, estimar, tratar, monitorar e comunicar os riscos associados a alguma atividade, função ou processo da organização. Tal gerenciamento deve ser visto como parte da cultura interna, tomando lugar em sua filosofia, práticas e processos, a fim de se tornar parte da gestão estratégica. Organizações que gerenciam riscos de maneira eficaz e eficiente tendem a alcançar seus objetivos com menores custos.

Simplificadamente, o processo envolve a definição do contexto no qual a organização atua, ou seja, objetivos, estratégias, valores e cultura, estabelecendo-se, assim, a estrutura sobre a qual as decisões se apóiam. Então, passa-se à identificação dos riscos e à sua análise, estimando-se a expectativa de ocorrência dos eventos e os impactos que estes causam à organização. Concluída a análise, os riscos são avaliados e categorizados, para que lhes seja dado o tratamento adequado.

Essa abordagem exige que os administradores da organização conheçam a natureza e a magnitude dos riscos, identificados e analisados em um processo sistemático, evitando-se abstrações e complexidades que dificultem o seu entendimento. Entenda-se que, em alguns casos, torna-se necessário utilizar técnicas mais sofisticadas para a adequada análise dos riscos, a exemplo da modelagem por meio de cenários prospectivos, pelas cadeias de Markov, por indutores de árvore de decisão ou por métodos bayesianos, as quais não serão tratadas nesta monografia.

Em muitas situações, quantificar os riscos é uma tarefa árdua e incerta, até mesmo para especialistas. Nesses casos, a solução adotada é o emprego de métodos qualitativos, nos quais as expectativas de ocorrência de eventos e as consequências são expressas por meio de termos descritores. Um consenso para a análise qualitativa dos riscos pode ser obtido por meio de técnicas adequadas, como o método Delphi. Conforme ensina GRUMBACH (1997), o Delphi emprega especialistas, consultados seguidas vezes, de modo a expressarem seu julgamento

em face de determinado problema a ser resolvido. Após cada rodada de consulta, os resultados são consolidados em torno de valores médios e nova consulta é feita. Aqueles que se afastarem muito da média são instados a convergir para ela, ou justificar sua opinião divergente de maneira circunstanciada. O processo interativo termina ao se alcançar um consenso, usualmente após três ou quatro rodadas.

2.4 Tratamento dos riscos

Após a categorização dos riscos, deve-se decidir qual tratamento a dar e quais recursos alocar. A nível conceitual, quatro opções estão disponíveis:

- evitar o risco, pela modificação do sistema, de modo que desapareça;
- reduzir o risco, atuando-se nos fatores que influenciam a expectativa de ocorrência ou as consequências;
- transferir o risco, por meio de seguros, cooperação ou outro ato; e
- reter o risco, quando for impossível ou economicamente inviável tratá-lo de modo diferente.

As três primeiras opções são medidas preventivas, enquanto a última é de caráter contingencial ou mitigatório. •

3 A NORMA AS/NZS 4.360/2004

3.1 Evolução

A norma conjunta australiana – neozelandesa AS/NZS 4.360, inicialmente editada em 1995, foi a primeira a tratar de gerenciamento de riscos. Logo atraiu a atenção da comunidade internacional, devido à consciência, à época, da necessidade de se formalizar um processo de gestão voltado para a governança corporativa em um ambiente de incertezas.

Normas técnicas refletem o progresso da ciência, da tecnologia e de sistemas, razão pela qual são periodicamente revistas. A AS/NZS 4.360 sofreu sua primeira revisão em 1999, sob influência da norma canadense equivalente, editada em 1997, que preconizava a necessidade da comunicação e consulta a *stakeholders*. Esse conceito foi então considerado pelo comitê que reviu a AS/NZS 4.360, no ano de 1999. Com esse refinamento, a norma tornou-se, de fato, um padrão mundial de referência, sendo então adotada por diversas empresas de atuação global, por Órgãos públicos de natureza diversa, em programas governamentais e no gerenciamento de risco corporativo. A revisão mais recente da AS/NZS 4.360 ocorreu em 2004, na qual se ressaltou a importância de se disseminar as práticas de gerenciamento de risco na cultura das organizações e em seus processos. Além disso, foram expandidos e transferidos para um manual de referência exemplos de aplicação da norma.

3.2 Escopo e aplicação da norma

Conforme consta no corpo da AS/NZS 4.360, “a norma fornece um guia genérico para gerenciar riscos. Pode ser aplicada a uma grande gama de atividades, decisões ou operações de qualquer empresa pública, privada, grupo ou indivíduo”.

Apesar de especificar elementos presentes no gerenciamento de riscos, a norma AS/NZS 4.360 não objetiva estabelecer padrões universais, haja vista que o projeto e implementação do sistema de gerenciamento dependem fortemente das necessidades da organização, de seus objetivos, atividades, produtos e serviços. A norma descreve um processo que pode ser aplicado tanto às perdas quanto aos ganhos potenciais.

3.3 Termos empregados

Para a exata compreensão do presente trabalho, serão reproduzidos aqui alguns termos definidos pela Standards Australia/Standards New Zealand (2004) na última versão da norma, conforme listados a seguir:

- *Análise de riscos*: processo sistemático de entendimento da natureza e do nível de risco.
- *Avaliação do risco*: processo de comparação do nível de risco em relação a determinados critérios.
- *Consequência*: resultado ou impacto de um evento.
- *Critério de risco*: termo de referência pelo qual a significância do risco é estimada.
- *Estimativa de risco*: processo global de identificação, análise e avaliação do risco.
- *Evento*: ocorrência de um conjunto particular de circunstâncias.
- *Evitar o risco*: decisão de não se envolver ou de se retirar de uma situação de risco.
- *Frequência*: medida do número de ocorrências por unidade de tempo.
- *Gerenciamento de risco*: cultura, processo e estruturas que são direcionadas para a realização de oportunidades enquanto administra aspectos adversos.
- *Identificação do risco*: processo para determinar o que, onde, quando, porque e como algo poderia ocorrer.
- *Expectativa de ocorrência de evento*: chance de algo ocorrer, seja ela definida, medida ou estimada de modo objetivo ou subjetivo. É expressa em termos de frequência, de probabilidade ou por meio de um descritor.
- *Monitorar*: verificar, supervisionar, observar criticamente e medir o progresso de uma atividade, ação ou sistema, de maneira regular, a fim de identificar mudanças no nível de desempenho requerido ou esperado.
- *Organização*: grupo de pessoas e de instalações submetidos a um arranjo de responsabilidades, autoridades e relacionamentos.
- *Perigo*: fonte de dano em potencial.
- *Perda*: qualquer consequência negativa.

- *Probabilidade*: medida da chance de ocorrência, expressa por um número entre 0 e 1.
- *Processo de gerenciamento de riscos*: aplicação sistemática de gerenciamento de políticas, procedimentos e práticas às tarefas de comunicar, estabelecer o contexto, identificar, estimar, tratar, monitorar e rever os riscos.
- *Risco*: chance de que algo ocorra, causando impacto nos objetivos;
- *Risco residual*: risco remanescente após implementação do tratamento.
- *Stakeholders*: pessoas e organizações que podem afetar, serem afetadas ou possuírem a percepção de serem afetadas por uma decisão, atividade ou risco.
- *Tratamento do risco*: processo de seleção e implementação de ações para modificar o risco.

3.4 Visão geral do processo de gerenciamento de riscos

O processo de gerenciamento de riscos apresentado no presente capítulo segue a norma AS/NZS 4.360/2004. Aonde apropriado, acrescentou-se orientações complementares de outra publicação da Standards Australia/Standards New Zealand (2004), denominada *Risk Management Guidelines – HB 436:2004*.

Os riscos e a eficácia das medidas de tratamento necessitam ser monitoradas para garantir que a mudança de fatores não altere as prioridades. Na Figura 1 estão representados os elementos principais do processo de gerenciamento de riscos, expressos por etapas, que podem ser resumidas do seguinte modo:

- *Comunicar e consultar*: com *stakeholders* internos e externos, de acordo com a etapa do processo de gerenciamento e com o processo geral.
- *Estabelecer um contexto*: interno, externo e do gerenciamento de risco no qual o processo se refere. Define-se a estrutura de análise e os critérios em relação aos quais os riscos serão avaliados.

- *Identificar os riscos*: onde, quando, porque e como os eventos podem prevenir, degradar, atrasar ou potencializar o alcance dos objetivos.
- *Analisar os riscos*: determina-se as chances de ocorrência do evento e suas consequências, e daí, o nível de risco. Pode-se considerar as variações das consequências e como elas podem ocorrer.
- *Avaliar os riscos*: comparar níveis de riscos estimados em relação a critérios pré-estabelecidos, realizando balanço entre resultados adversos e benefícios em potencial, a fim de se tomar decisões com relação à natureza e extensão do tratamento requerido e das prioridades.
- *Tratar os riscos*: desenvolver e implementar estratégias eficazes e planos de ação, para aumentar os benefícios em potencial e reduzir custos.
- *Monitorar e rever*: a eficácia de todos os passos do processo de gerenciamento de riscos.

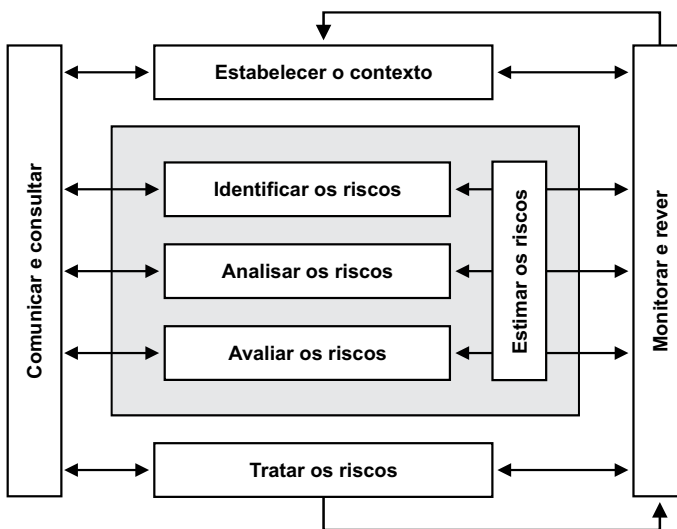


Figura 1. Processo de gerenciamento de riscos

3.5 O processo de gerenciamento de riscos

3.5.1 Campo de aplicação

O processo, conforme preconizado na AS/NZS 4.360, pode ser aplicado a projetos, na assessoria para tomada de decisão, na gestão de áreas específicas ou, no plano mais geral, a todos os níveis da organização, sejam eles estratégico ou operacional.

3.5.2 Comunicação e consulta

Envolve o diálogo com *stakeholders* internos e externos desde os primeiros passos do processo. Compreende questões relacionadas ao risco propriamente dito e ao processo para gerenciá-lo. A visão dos *stakeholders* pode influenciar fortemente as decisões da organização, razão pela qual suas percepções de risco são consideradas no processo de decisão.

Na consulta, os elementos essenciais são os objetivos da comunicação, a definição dos participantes que merecem ser incluídos, as perspectivas dos participantes que devem ser levadas em consideração, os meios de comunicação e o processo de avaliação a ser empregado. Todo esse envolvimento permite atribuir responsabilidades sobre os riscos, tanto a administradores quanto a *stakeholders*.

Um campo de exploração no processo de comunicação e consulta refere-se ao julgamento dos critérios de comparação a serem empregados, que depende muito da familiaridade dos indivíduos em relação ao risco, da confiança nos mecanismos de controle e da percepção da atividade que pode trazer perdas à organização ou a terceiros. Tal percepção pode ser alterada substancialmente com o tempo, por mudanças da cultura interna, da sociedade ou dos diplomas legais.

3.5.3 Estabelecer o contexto

O contexto envolve os ambientes interno e externo e o propósito da atividade de gerenciamento de riscos. Tal definição é fundamental

para relacionar os objetivos da organização ao ambiente em que estes são perseguidos, para especificar o escopo do processo de gerenciamento e para definir o conjunto de critérios que serão empregados na análise de riscos, além dos fatores-chave na identificação e avaliação dos riscos.

O contexto externo define o ambiente no qual a organização opera e as relações entre ambos. Pode-se considerar os ambientes político, financeiro, regulatório, competitivo ou social que interagem com a organização. É importante definir as percepções e valores dos *stakeholders* externos, a fim de considerar seus objetivos na definição de critérios empregados no gerenciamento de riscos.

O contexto interno descreve o funcionamento da organização, levando em conta fatores internos como cultura, estrutura, capacidades e recursos, bem como *stakeholders* internos, metas, objetivos e estratégias para alcançá-los. A política organizacional e as metas auxiliam na definição da política de riscos.

O contexto do gerenciamento de riscos permite visualizar onde o processo será aplicado, levando em consideração a necessidade de cotejar-se custos, benefícios e oportunidades. Os recursos requeridos e os registros a serem mantidos devem ser especificados.

Estabelecer os critérios de avaliação também faz parte da definição do contexto, refletindo o modo como os riscos serão tratados pela organização. Podem ser afetados pela percepção de *stakeholders* e por restrições legais ou regulatórias. Os critérios consideram o modo como serão definidos a expectativa de ocorrência dos eventos e os tipos de consequências esperadas. Podem ser quantitativos ou qualitativos, de modo a expressar facetas relevantes dos riscos.

3.5.4 Identificar os riscos

O processo de identificação de riscos deve ser sistemático, compreensivo e bem estruturado, pois se algum deles for esquecido nessa fase, provavelmente não será lembrado em fases posteriores. O fato de serem controlados ou não pela organização é irrelevante no processo.

O produto desta etapa é uma lista de riscos e eventos que podem produzir impacto no alcance dos objetivos identificados no contexto.

Os eventos considerados devem ser capazes de impedir, atrasar ou potencializar o alcance dos objetivos. Identificado o que pode ocorrer, é necessário considerar suas possíveis causas e cenários.

3.5.5 Analisar os riscos

A análise envolve o entendimento do risco, produzindo as informações que alimentarão o processo de decisão quanto à estratégia de tratamento mais apropriada. Nessa etapa são consideradas as fontes de risco, suas consequências positivas e negativas e as expectativas de que os eventos ocorram. Fatores que afetam os impactos e as expectativas devem ser apropriadamente identificados. Uma análise preliminar pode ser feita para que riscos similares sejam combinados, ou aqueles que produzem menor impacto sejam descartados do estudo.

As medidas de controle existentes podem ser consideradas e, portanto, processos, dispositivos e práticas que atuam para minimizar os riscos negativos, ou potencializar os positivos, são identificados para se estimar seus pontos fortes e fracos. Uma forma simples de expressar o risco é por meio da igualdade:

RISCO = Função da (Expectativa de ocorrência do evento;
Consequências)

Os eventos com resultados catastróficos devem merecer a atenção da organização em seu maior nível hierárquico, pois trazem as maiores ameaças. Usualmente, baixos riscos correspondem a eventos mais frequentes e resultam em problemas menores. No entanto, aos mais baixos podem corresponder problemas crônicos que, no longo prazo, resultam em perdas acumuladas significativas, até equivalente aos eventos raros de grande impacto. Assim, os riscos se desenvolvem em uma faixa delimitada, como mostra a Figura 2.

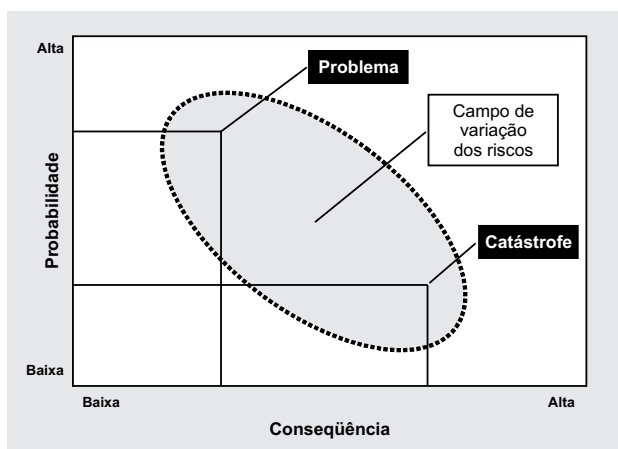


Figura 2. Campo de variação dos riscos

A expectativa de ocorrência do evento e a magnitude de suas consequências são estimadas em relação ao contexto considerado. Esses fatores são combinados para produzir um nível de risco. Quando não se dispõe de dados estatísticos confiáveis, uma estimativa subjetiva pode ser feita.

A análise pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa. Na prática, a análise qualitativa é frequentemente empregada de início para se obter uma indicação geral do nível de risco, para depois se conduzir à análise quantitativa, caso possível. O modo qualitativo emprega palavras para descrever a magnitude da expectativa de ocorrência do evento (probabilidades, frequências ou descritores) e das consequências. Em alguns casos, esse tipo já é apropriado ao processo de decisão. Em outros, é a única alternativa, em função da baixa representatividade dos dados disponíveis.

No modo semiquantitativo, atribui-se valores à uma escala qualitativa, ou descritiva, tomando-se o cuidado de empregar esses números em fórmulas que reconheçam as limitações do método. Os valores relativos atribuídos nesta escala podem resultar em inconsistências, produzindo resultados não apropriados.

O modo quantitativo utiliza valores numéricos tanto para a expectativa de ocorrência do evento quanto para a consequência. A última

pode apresentar naturezas diversas e ser expressa em termos monetários, por parâmetros técnicos ou pelo impacto produzido nos seres humanos. O modo como combinar a expectativa de ocorrência e as consequências depende do tipo de risco e do modo como são utilizados os resultados.

Como as estimativas são imprecisas, uma análise de sensibilidade pode ser feita para testar o efeito da incerteza ao se assumir determinados dados no estudo. Tal análise também pode ser utilizada para testar a eficácia dos controles e das opções de tratamento de riscos.

3.5.6 Avaliar os riscos

A avaliação de riscos utiliza os resultados da análise de riscos, a fim de se tomar decisões sobre ações futuras. A presente etapa envolve a comparação entre o nível de risco encontrado e o critério previamente estabelecido. Os critérios, expressos qualitativa ou quantitativamente, devem ser consistentes com os três contextos, ou seja, o interno, o externo e o do gerenciamento de riscos, observando os objetivos e as percepções dos *stakeholders*.

É comum representar-se em tabelas a gradação do risco em função de faixas de variação da expectativa de ocorrência do evento e de suas consequências, a fim de facilitar a visualização na análise comparativa. Os eixos dessas tabelas representam as duas variáveis que compõem o risco e as células representam as suas gradações. As escalas que serão utilizadas para representar os eixos dependem do problema a ser resolvido e do fator tempo.

Os riscos são categorizados em vários níveis, usualmente cinco ou mais, de acordo com a aplicação. Todos esses níveis podem ser agrupados em três conjuntos com características bem específicas:

- uma faixa superior, onde os riscos adversos são intoleráveis e medidas para sua redução são essenciais, qualquer que seja o custo para se atingir o nível adequado. Demandam atenção imediata do mais alto nível da administração;

- uma faixa intermediária, onde custos e benefícios são levados em consideração, e as oportunidades são comparadas com consequências potenciais adversas. Normalmente tratada com monitoramento específico; e
- uma faixa inferior, onde riscos positivos e negativos são negligenciáveis, ou tão pequenos, que medidas de tratamento são desnecessárias ou é improvável o emprego de recursos adicionais.

3.5.1 Tratamento dos riscos

A etapa de avaliação produz uma lista dos riscos que requerem tratamento, a partir de uma classificação de prioridade. Nesta etapa, identifica-se alternativas possíveis, avalia-se cada opção e prepara-se os planos de ação, até chegar-se à implementação. Para que os planos sejam eficazes, é fundamental entender-se as causas dos riscos, as chamadas causas-raiz, que embutem facetas da cultura organizacional, práticas e processos que necessitam ser modificados. Não basta entender as causas imediatas, mas os fatores que as influenciam, para que o tratamento seja eficaz.

Regra geral, é inviável tratar-se todos os riscos, daí a necessidade de implementar a combinação de ações mais apropriada. A estratégia de tratamento será sempre desenvolvida de “cima para baixo”, direcionada pelos objetivos da organização e pela necessidade de reduzir incertezas até um nível tolerável. Várias medidas de tratamento precisam ser aceitas pelos *stakeholders*, quando estes possuem interesse nos riscos a serem reduzidos.

A seleção da melhor opção envolve a análise conjunta dos custos de implementação de cada opção e dos benefícios derivados. Em geral, são cotejados os custos para se gerenciar os riscos e seus benefícios, sempre levando em consideração o contexto, para que se considere todos os custos diretos e indiretos, além dos benefícios, sejam eles tangíveis ou intangíveis, mensurados em termos financeiros ou não. Podem ocorrer custos e benefícios indiretos ao longo do tempo, influenciando as estimativas. Nesses casos, há necessidade de se calcular o valor presente líquido. Além dos fatores econômicos, as responsabilidades

sociais e legais são essenciais na análise, muitas vezes até sobrepujando a variável econômica.

O produto final do tratamento é o documento que demonstra as opções escolhidas a serem implementadas, traduzidas em estratégias e planos. Estes últimos devem ser comparados e integrados, a fim de identificar e eliminar eventuais redundâncias. O documento final inclui as ações propostas, o modo de comunicação dos planos e estratégias, os recursos necessários, as responsabilidades, os prazos, as medidas de desempenho e o processo de monitoramento e revisão.

3.5.2 Monitoramento e revisão

O monitoramento das ações previstas nos planos de tratamento é essencial para assegurar que o efeito produzido permaneça relevante ao longo do tempo. A comparação entre o progresso efetivo e o previsto nos planos de tratamento deve ser uma atividade incorporada ao acompanhamento do desempenho global da organização e aos relatórios de gestão.

A expectativa de ocorrência de eventos e suas consequências podem se modificar no tempo, bem como os fatores que afetam a adequabilidade e os custos no tratamento dos riscos. As mudanças podem ser instantâneas ou graduais, produzindo impactos consideráveis aos objetivos da organização.

A fim de melhor acompanhá-las, é importante a definição de indicadores de desempenho para certas atividades. Esses indicadores devem ser de fácil mensuração e eficientes no que se refere à demanda de tempo, esforço humano e recursos. Além disso, devem propiciar um aprendizado coletivo do processo de gerenciamento de riscos.

3.6 Documentação do processo de gerenciamento de riscos

Cada estágio do processo de gerenciamento de riscos deve ser documentado adequadamente. Premissas, métodos, fontes de dados, análises, resultados e motivos levados em consideração nas decisões

fazem parte da memória do trabalho, constituindo importantes aspectos de uma boa governança. O modo de documentar e acessar a documentação deve levar em consideração as necessidades do negócio da organização, imposições legais, custo de criação e manutenção dos arquivos e os benefícios oriundos da reutilização da informação.

São várias as informações a serem registradas: premissas-chave; limitações do estudo; fontes de informação; explanação do método utilizado; termos empregados; controles existentes e sua eficácia; descrição da severidade das consequências; expectativa de ocorrência dos eventos; e nível de risco resultante e efeitos das incertezas.

3.7 Registrador de riscos

O registrador é uma ferramenta importante na estimativa e tratamento dos riscos. Trata-se de aplicativo que permite a revisão do processo, produzindo relatórios de estatísticas, tratamentos, custos incorridos, benefícios e outros fatores importantes à análise e tomada de decisão. Eles permitem que se desenvolva estrutura formal para o gerenciamento, assegurando que os riscos foram adequadamente considerados. O registrador de riscos deve disponibilizar algumas facilidades para os usuários, tais como:

- decidir quais categorias de risco utilizar;
- manter sistemático registro de informações relativo à expectativa de ocorrência de eventos, consequências, gradações de riscos e níveis de confiança.
- permitir o gerenciamento de riscos no nível da cúpula da organização, bem como por suas subdivisões;
- permitir auditorias de revisão, para identificar eventuais erros ou omissões no processo de gerenciamento;
- manter histórico dos riscos identificados;
- avaliar o custo-benefício das ações advindas do tratamento dos riscos;

- monitorar todos os riscos e realizar comunicação com os responsáveis pelo tratamento, quando as ações ainda não foram desenvolvidas;
- permitir ajustes após o tratamento, avaliando o risco residual.

3.8 Implementação de efetivo gerenciamento de riscos

A fim de implementar efetivamente o gerenciamento de riscos, a organização deve desenvolver uma política voltada ao tema e os respectivos planos de ações estratégicas. Essa intenção deve ser expressa na política da organização, em um breve documento de alto nível, mostrando firme interesse na abordagem do gerenciamento de riscos e criando ligações com outros planos estratégicos.

O passo inicial para implementação é um levantamento dos elementos ligados ao processo de gerenciamento de riscos. A revisão das práticas já existentes deve levar em conta as necessidades da organização e seu contexto.

O planejamento do gerenciamento de riscos define o modo como o processo será conduzido internamente, com objetivo de insiri-lo nas práticas e processos mais importantes da organização, de maneira efetiva, eficaz e sustentada. Pode alterar os processos de gestão da organização, a fim de fazer parte de sua política estratégica.

A responsabilidade da implementação recai sobre os diretores e executivos que, em última análise, estão à frente do gerenciamento de riscos na organização. Deve estar bem clara a responsabilidade pela integração do processo com as demais atividades. Essa orientação facilita atribuir responsabilidades para determinadas categorias de riscos, em especial na implementação das estratégias de tratamento e na manutenção dos controles associados.

Todo o processo exige recursos compatíveis com as atribuições dadas. Para isso, são necessárias pessoas com habilidades adequadas, definição clara da política, documentação de procedimentos e processos, sistemas e bases de dados apropriados e recursos financeiros para o tratamento dos riscos.

4 O GERENCIAMENTO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

4.1 Abordagem tradicional

A administração tributária opera sistemas inseridos em ambientes complexos, cuja dinâmica envolve expectativas crescentes da sociedade em relação à justiça fiscal, inovações nas estruturas financeiras e de negócios, crescimento do comércio e de transações internacionais e desafios contínuos face aos agressivos esquemas de planejamento tributário.

No entanto, é usual que o contribuinte receba tratamentos variados nos vários setores da administração tributária, sem que haja ação integrada entre os mesmos. Além disso, os contribuintes tendem a ser analisados de modo semelhante pelo Fisco, sem uma diferenciação prévia dos grupos constituídos por indivíduos ou entidades semelhantes, ou seja, que ofereçam riscos equivalentes. A seleção de contribuintes é feita em função de uma combinação de dados internos e externos, utilizando como critério o potencial de retorno da ação fiscal para aqueles com indício de descumprir suas obrigações tributárias.

Historicamente, muitas administrações tributárias têm enfrentado os riscos de perda de arrecadação apenas por meio de programas de fiscalização, abordagem incompleta, haja vista que o comportamento do contribuinte é complexo, o que torna improvável o sucesso de uma estratégia única de atuação do Fisco.

4.2 Abordagem pelo gerenciamento de riscos

Toda administração tributária está exposta a riscos de natureza diversa. O mais óbvio deles é a falha no processo de arrecadação dos tributos devidos pelos contribuintes, considerando-se a real capacidade contributiva de cada um. Deixa-se, assim, de alcançar determinadas pessoas físicas e jurídicas, ou seu alcance é apenas parcial. Há outros tipos de riscos a considerar, como aqueles associados às incertezas da lei ou à integridade do Órgão e de seus agentes públicos.

A abordagem do gerenciamento de riscos tem surgido como alternativa emergente entre modernas administrações tributárias, pela dificuldade crescente em alocar-se limitados recursos para alcançar o nível apropriado no cumprimento da legislação tributária. De imediato, surgem as seguintes necessidades: identificação dos riscos-chave relacionados ao descumprimento das leis tributárias; identificação de grupos de contribuintes relacionados a tais riscos; e identificação dos riscos que serão tratados para alcançar-se os melhores resultados.

No caso de possibilidade de perda de arrecadação, diversos fatores antepõem-se às pretensões do Fisco, tais como incertezas e imprecisões ligadas à legislação tributária, erro ou desconhecimento do contribuinte, intenção deliberada de sonegar impostos ou aproveitamento de oportunidades abertas para elisão fiscal. Sem uma metodologia sistemática que apóie o processo de decisão, podem ocorrer perdas expressivas de receita, caso as ações preventivas e corretivas sejam mal direcionadas. O gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação é um processo que estima, categoriza e trata riscos associados ao comportamento do contribuinte. Independente do sistema tributário analisado, o cumprimento da legislação fiscal está relacionado a quatro obrigações: cadastrar-se como contribuinte, caso previsto nas normas legais; apresentar declarações a que está obrigado; reconhecer responsabilidade passiva; e pagar tributos de acordo com os prazos previstos. Se alguma dessas obrigações não for observada, há o risco de perda de arrecadação.

A abordagem dada pode ser estratégica (de cima para baixo), ou tático-operacional (de baixo para cima). No modo estratégico, o foco recai na identificação de formas específicas de descumprimento da lei tributária ou de perda de arrecadação, como por exemplo, por meio de práticas elisivas, pelos preços de transferência, pelo não recolhimento de impostos retidos na fonte ou de contribuições previdenciárias, por fraudes diversas, ou por planejamentos tributários agressivos. No plano operacional, o gerenciamento de riscos volta-se para tratamento de casos individuais, a exemplo da identificação de interpostas pessoas, de omissos quanto à apresentação de declarações, ou de contribuintes que não apuram ganhos de capital.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já propunha, desde 2001, a abordagem do gerenciamento de riscos, em tudo semelhante à metodologia representada na Figura 1, conforme preconizado na norma AS/NZS 4.360. A metodologia apresentada pelo Centro de Administração e Política da OCDE (2001) prevê a definição do contexto, identificação, análise, estimativa e tratamento dos riscos, com elaboração dos respectivos planos e estratégias a serem implementados. A etapa de monitoramento e revisão também é comum às duas metodologias (OCDE x AS/NZS 4.360).

Segundo o documento intitulado *Compliance Risk Management*, publicado pelo Centro de Política e Administração Tributária da OCDE (2004), o foco em grupos ou categorias de contribuintes permite compreender melhor seus comportamentos e necessidades para, em um segundo momento, traçar-se a melhor estratégia para promover o efetivo cumprimento de suas obrigações, seja pela assistência direta, pela imposição legal no curso de ações fiscais ou de cobrança, por mudanças na legislação tributária ou por uma combinação destas estratégias.

4.3 Equilíbrio entre prestação de serviços e ações coercivas

A administração tributária deve ser percebida como um Órgão confiável, como um educador que provê o suporte adequado aos contribuintes, como um firme fiscalizador das leis e como um administrador razoável dos temas sob sua responsabilidade. A prestação de serviços à sociedade demanda recursos vultosos aos cofres públicos e representa uma parcela extremamente visível da atuação do Fisco. A autoridade tributária também deve ser capaz de diferenciar os contribuintes, levando em conta os riscos aos seus objetivos, a fim de impor a lei de acordo com a capacidade contributiva individual, princípio basilar do Direito Tributário.

Em um encontro de autoridades tributárias de países da OCDE, realizado em Dublin-Irlanda, em junho de 2005, tratou-se de um dos temas mais relevantes para o Fisco: como incrementar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias. Uma das linhas de discussão desse encontro abordou o equilíbrio entre a atuação da administração

tributária como prestadora de serviços à sociedade e como autoridade constituída para impor e fiscalizar o cumprimento da legislação. Com relação a esse tópico, foram apresentadas as experiências da Austrália e Noruega no emprego da abordagem do gerenciamento de riscos, focando a busca de tal equilíbrio. As principais conclusões foram documentadas nas Notas de Referência aos Temas de Discussão, do Centro de Administração e Política Fiscal da OCDE (2005).

No que se refere aos riscos associados à prestação de serviços, é interessante segmentar ou agrupar os contribuintes em função: da complexidade dos tributos a eles relacionados; de interesses especiais em tributos de cada segmento; de grupos específicos que desenvolvam atividades relacionadas aos tributos, como os consultores; e de contribuintes com interesse geral em tributos, como estudantes e assalariados.

A administração tributária deve sempre buscar a melhoria dos serviços prestados à sociedade. Uma vertente importante nessa faceta do Fisco é a busca constante da simplificação com relação às obrigações dos contribuintes. O estabelecimento de um contato mais próximo a estes também atua na prevenção de perdas e, com a tendência de emprego da certificação digital, tal acesso terá dupla utilidade: para aqueles que não estão cumprindo suas obrigações, o envio de mensagens a grupos associados a maiores riscos servirá de alerta e estímulo à auto-regulação. Para os que estão conforme, aumentará a percepção de que o esforço para cumprir suas obrigações não terá sido em vão.

4.4 Definição do contexto

Na definição do contexto produz-se uma declaração concisa dos objetivos da organização, dos critérios de avaliação e do conjunto de elementos para estruturar a atividade de identificação de riscos. Importante considerar no sistema tributário administrado pela Receita Federal do Brasil as várias hipóteses de lançamento por homologação, no qual indivíduos e empresas preparam as informações relacionadas aos fatos jurídicos que definem os fatos geradores e as encaminham ao Fisco. Considerando-se a impossibilidade de serem revistos todos esses ne-

gócios jurídicos, a tendência atual é de que a administração tributária privilegie a abordagem do gerenciamento de riscos, a fim de realizar uma verificação seletiva do cumprimento da legislação.

Existem diversos participantes no sistema tributário, o que torna árdua a tarefa de se definir critérios para avaliação dos riscos ameaçam o efetivo cumprimento da missão do Fisco, especialmente em um ambiente com muitas incertezas. Deve-se ter em mente que um mesmo evento pode produzir vários efeitos diferentes. Por exemplo, fraudes estruturadas de restituição de imposto de renda de pessoa física causam, além da imediata perda de arrecadação, um dano à imagem do Fisco, degradando a imagem da autoridade tributária perante a sociedade.

4.5 Identificação de riscos

A identificação dos riscos que se opõem à visão e aos objetivos da administração tributária deve iniciar-se no nível estratégico. Nesse nível, procura-se identificar categorias específicas de contribuintes cujo comportamento pode representar perdas expressivas à arrecadação do Fisco, danos à sua imagem, ou perda de autoridade perante a sociedade. A segmentação dos contribuintes em grupos formados por indivíduos ou sociedades que apresentam riscos isonômicos representa uma forma eficaz de gerenciar as ameaças contra a administração tributária.

No nível estratégico, serão demandadas ações aos maiores gestores da administração, responsáveis pela política tributária, inclusive promovendo alterações no âmbito da legislação. Podem ser necessárias decisões que envolverão outros Órgãos participantes do sistema tributário.

O acompanhamento efetivo das questões polêmicas relacionados aos tributos administrados pelo Fisco, bem como a comunicação eficaz das causas relacionadas aos problemas identificados, representam ferramentas poderosas para melhoria da qualidade do trabalho de todos os servidores, além da prevenção ou minimização de perdas futuras, por meio de ações corretivas levadas a cabo com novos procedimentos e com mudanças na legislação.

No nível operacional, as unidades executoras devem identificar casos individuais de contribuintes que, agregados a outros em situação semelhante, formam coletivamente os grupos que ameaçam os objetivos visualizados no nível estratégico.

4.6 Estimativa de riscos e priorização no tratamento

A administração tributária necessita de mecanismos objetivos para aferir o grau de cumprimento das obrigações principais e acessórias de indivíduos e sociedades participantes do sistema tributário. Nem todos os riscos necessitam ser tratados e, para a decisão do que deve ser feito, lança-se mão de uma abordagem equilibrada, de forma a se tratar riscos de natureza diversa. O propósito é separar aqueles que necessitam de tratamento especial dos que possuem menor potencial. A priorização para o tratamento não pode ser considerado, no âmbito do Fisco, como uma ciência matemática, reduzindo a decisão a um só objetivo. Existe um conjunto de fatores que devem ser considerados na comparação dos riscos com os critérios, muitos deles de natureza heterogênea.

4.7 Melhores práticas na administração tributária

As políticas e processos ligados ao gerenciamento de riscos devem ser constantemente revistos, comparando-os com as melhores práticas internacionais.

Os Princípios Administrativos Gerais, editados pelo Centro de Administração e Política Fiscal da OCDE (2001), materializado no documento GAP003 – *Risk Management*, fazem referência às melhores práticas observadas no processo de gerenciamento de riscos e os fatores que nele influem, resumidos a seguir:

- equilíbrio entre os riscos e os controles existentes;
- atribuição de clara responsabilidade pelo gerenciamento de riscos;
- documentação dos riscos e de suas características;

- centralização da função de controle de risco;
- flexibilidade e continuidade do processo, adaptando-se às mudanças ambientais;
- integração com o processo de planejamento em nível estratégico e tático-operacional;
- indicadores apropriados para medir desempenho e efetivo acompanhamento;
- pessoal capacitado, qualidade dos estudos e validação dos dados que alimentarão o processo de gerenciamento de riscos;
- sistemas tecnológicos de apoio, integrados de forma a fazer com que a coleta de dados seja parte integral do processo de gerenciamento de riscos.

5 APLICAÇÕES NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

5.1 Contexto

Estabelecer o contexto significa identificar o ambiente em que a Receita Federal do Brasil realizará o gerenciamento dos riscos associados à gestão dos tributos internos, das contribuições previdenciárias e do controle aduaneiro. Os riscos ao cumprimento da missão e aos objetivos da administração tributária só podem ser identificados no seu contexto de atuação. Existem diversos documentos que devem ser consultados para definição do contexto, tais como o Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, Planos Estratégicos Bianuais elaborados pela administração, orçamento em sua totalidade, por Órgão Central e por Superintendência Regional, Programa de Capacitação e Desenvolvimento (Procad), além de Relatórios de Gestão apresentados anualmente, dentre outros documentos relevantes.

No que se refere aos critérios de aceitabilidade dos riscos, pode-se prever um conjunto de parâmetros qualitativos e quantitativos. Os primeiros podem estar, por exemplo, ligados à imagem da administração tributária, à presença fiscal, à integridade física dos agentes públicos

do Fisco ou à percepção de sua capacidade para o combate ao desca-minho, ao contrabando, à pirataria e às fraudes estruturadas contra a administração pública. Quanto aos quantitativos, podem estar ligados a fatores estratégicos, como o nível geral de arrecadação, ou a fatores técnico-operacionais.

5.2 Os stakeholders externos

Para gerenciar os riscos, a Receita Federal do Brasil deve identificar os *stakeholders* internos e externos. A definição dessas figuras não é tarefa fácil, ainda que alguns sejam mais evidentes. Sem entrar no mérito de quais seriam os internos, vamos tentar listar alguns dos *stakeholders* externos à administração tributária federal, apenas para evidenciar a importância de se levar em consideração suas perspectivas e a maneira como podem influenciar a percepção de riscos.

Um dos mais evidentes *stakeholders* externos seria a Procuradoria da Fazenda Nacional, parceira em várias ações fiscais iniciadas na Receita Federal do Brasil. Por exercer uma atividade contínua a dos Auditores-Fiscais, os Procuradores da Fazenda possuem necessidades e experiências que devem ser levadas em consideração na análise de riscos.

Um segundo *stakeholder* de interesse seria o Ministério Público Federal, que na figura de fiscal da lei, possui competência para requisitar ações diversas à Receita Federal do Brasil. Não raro, as demandas requisitórias causam impacto significativo na fiscalização em diversas unidades da RFB. Ainda que se entenda o papel desempenhado pelos Procuradores da República, há abundantes argumentos que demonstram a eficácia relativamente baixa nas ações fiscais originadas por demandas requisitórias, em comparação àquelas programadas segundo os critérios internos. De qualquer forma, trata-se de um fator que deve ser permanentemente considerado e tratado pela administração.

Pode-se apontar, ainda, o Conselho de Contribuintes, Órgão Julgador na esfera administrativa, cujas decisões podem orientar futuras ações fiscais ou produzir movimentos no sentido de suprir deficiências nas leis e nos regulamentos editados pela Receita Federal do Brasil.

Outro participante de interesse ao processo é o Congresso Nacional, onde são elaborados os projetos e promulgadas as leis que podem produzir impactos nos interesses da administração tributária. Sem querer ser exaustivo, essa é uma lista de atores que deve ser analisada em qualquer gerenciamento de riscos da Receita Federal do Brasil.

5.3 Riscos associados à perda de arrecadação

5.3.1 Identificação dos riscos

Os riscos associados à perda de arrecadação estão inseridos em um contexto mais amplo de gerenciamento associado às atividades da administração tributária, em que são considerados fatores econômicos, políticos, sociais, a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco, o arcabouço jurídico e a capacidade da autoridade tributária.

As melhores práticas indicam a necessidade de se realizar a segmentação dos contribuintes, pelo fato deles serem heterogêneos, a fim de se estimar os riscos associados à perda de arrecadação, segregando-os em grupos de características semelhantes.

Em um mundo ideal, a administração tributária conheceria a exposição ao risco de perda de arrecadação de cada segmento de contribuintes e as respectivas taxas de efetivo cumprimento da legislação tributária. Assim, seria possível decidir sobre a melhor alocação de recursos para maximizar o alcance dos objetivos do Fisco.

Nessa abordagem do gerenciamento de riscos, em que predominam as incertezas, objetiva-se identificar as maiores ameaças relacionadas à perda de arrecadação, relacionando-as a grupos específicos de contribuintes, a fim de tratá-los de modo apropriado.

Com relação a esta metodologia de agrupamento, pode-se citar, como referência, o Australian Taxation Office (2002), autoridade tributária com larga experiência no gerenciamento de riscos, que deixa claro em seus planos estratégicos o emprego dessa abordagem de segmentação, a fim de melhor fiscalizar o cumprimento da legislação tributária, procurando identificar grupos de contribuintes e outros participantes

do sistema tributário que apresentam comportamentos e necessidades semelhantes.

Para realizar a segmentação dos contribuintes, deve-se classificá-los e agrupá-los conforme suas características comuns, em razão de apresentarem comportamento semelhante em relação à observância da legislação tributária. Para exemplificar, é de se esperar que segmentos de pessoas físicas de alto potencial econômico, cujos negócios e operações são complexos, possam empregar diferentes artifícios para elidir ou evadir tributos. Esse é um extrato de contribuintes com alta visibilidade e a sociedade percebe-os como usuários de esquemas que podem beneficiá-los de maneira desproporcional, afetando a justiça fiscal.

A segmentação permite que a administração tributária trate grupos semelhantes de contribuintes da mesma maneira, ainda que se deva levar em conta situações particulares de alguns deles. Tal estratificação evidenciará que os riscos são diferentes e que, portanto, cada grupo exigirá tratamento diferenciado.

No campo das pessoas jurídicas, um exemplo de segmentação seria a classe representada pelas pequenas e médias empresas, que impõem grandes desafios à administração tributária. Isso se deve à dificuldade de verificação de suas receitas, pelo elevado número de empresas deste porte e por dispor-se de menos informações de terceiros que possam ser confrontadas com as destes contribuintes.

Conforme defendido por Habammer (2004), ao explicar, em uma Conferência do CIAT, a experiência do Fisco alemão no que tange ao gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação, a segmentação dos contribuintes pode ser feita em função do nível e do tipo de receita, da profissão desempenhada pela pessoa física, do setor onde atua a empresa, ou do nível de cumprimento de obrigação tributária, ainda que tal medida não seja de fácil avaliação.

Em um país como o Brasil, com todas as suas diversidades, parece razoável que esta segmentação também se faça de acordo com as realidades locais. Assim, o gerenciamento de riscos deveria contemplar a visão dos Órgãos Centrais e das Superintendências Regionais, tanto na abordagem estratégica quanto tático-operacional.

5.3.2 Avaliação de riscos

O objetivo nessa etapa é separar os maiores riscos, que necessitam de tratamento específico, dos menos severos, pela avaliação da expectativa de ocorrência dos respectivos eventos e de suas consequências. Os riscos são comparados com os critérios de aceitabilidade, definidos no contexto do processo.

A administração tributária é, por natureza, um grande repositório de dados e, em função disso, parece ser adequado que as análises de riscos empreguem o método quantitativo. Em muitos casos, no entanto, em especial em aplicações no nível estratégico, a análise qualitativa pode ser adequada à tomada de decisões. Além disso, há certos impactos que produzem consequências de diferentes naturezas, muitas das quais não podem ser precisamente aferidas por números.

5.3.3 Tratamento dos riscos

Envolve a definição de estratégias para incrementar a taxa de cumprimento espontâneo da obrigação tributária. O tratamento pode envolver mudanças de três naturezas: ações aplicadas isoladamente ou em conjunto em relação aos procedimentos específicos de fiscalização; nos procedimentos internos e na qualidade dos sistemas que tratam as informações; e no nível de serviço a ser oferecido aos contribuintes. Os resultados obtidos com tais ações devem ser avaliados periodicamente em função dos custos e dos benefícios, bem como pela eventual existência de altos riscos residuais.

Fatores diversos são levados em conta no julgamento das opções de tratamento, como aceitabilidade, eficiência administrativa, compatibilidade, continuidade dos efeitos, custo-benefício, efeitos econômicos e sociais, equidade, liberdades individuais, competência jurisdicional, alavancagem de benefícios em outras áreas, alcance dos objetivos da administração tributária, aceitação política, criação de novos riscos e tempo necessário para produzir efeitos.

Um ponto de partida para se identificar opções de tratamento é realizar uma revisão dos guias, manuais e orientações existentes

para controlar determinados tipos de risco. Tome-se, como exemplo, o controle preventivo de habilitação no comércio exterior que a Receita Federal do Brasil realiza, conforme previsto na IN SRF nº 228/2002. O objetivo é impedir a atuação de interposta pessoa nas operações de comércio internacional. A análise crítica desse mecanismo de controle poderia identificar eventuais pontos fracos do processo de habilitação, evidenciando a necessidade de confronto entre dados disponíveis nos sistemas informatizados da Receita Federal do Brasil com os de outros Órgãos, a exemplo do Banco Central. Assim, seria possível obter-se informações adicionais de empresas nacionais que pleiteiam a habilitação para operar no comércio exterior, cujo capital supostamente foi adquirido por empresas estrangeiras. Essa medida adicional permitiria o confronto das informações de investimento direto, disponíveis no Departamento de Registro de Capitais Estrangeiros do Bacen, com aquelas presentes nos bancos de dados da RFB. Como se mostrou nesse simples exemplo, o tratamento deve se basear no entendimento de como o risco surge, para que se possa propor o tratamento adequado.

5.3.4 Ciclo do gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação

O Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE (2001), no documento intitulado *General Administrative Principles – GAP003 Risk Management*, defende a segmentação de contribuintes com a finalidade de melhor gerenciar os riscos de perdas de arrecadação. No mesmo trabalho, a OCDE apresenta um modelo para o ciclo do gerenciamento de riscos associados à arrecadação, que propõe a utilização de estratégias diversas, a saber, alterações nos serviços prestados aos contribuintes, mudanças administrativas e atividades de fiscalização. Reproduziu-se, na figura 3, o esquema proposto pela OCDE para o gerenciamento de riscos.

O ciclo impõe um acompanhamento sistemático e dinâmico da efetividade das ações corretivas e preventivas, bem como da evolução dos riscos. O modelo adota o princípio do acompanhamento de segmentos de contribuintes, os quais são reunidos em grupos cujas partes possuem características semelhantes. O processo de estimativa dos riscos é feito

pelo monitoramento do ambiente, por revisões das estimativas anteriores, pela aferição em função dos resultados de ações fiscais ou pelo confronto de dados. Avalia-se a efetividade das estratégias existentes para incentivar o cumprimento espontâneo da obrigação. Dessa análise extrai-se uma combinação de estratégias para estimular a observância da legislação. Na fase de implementação, acompanha-se a evolução do desempenho com a coleta de novos dados, retro-alimentando o processo de gerenciamento de riscos. Com base nos riscos relacionados aos diversos segmentos, decide-se por ações complementares ou priorizam-se ações junto a outros grupos de contribuintes.

O estudo apresentado pela OCDE alerta para o perigo de se privilegiar em excesso a cultura de fiscalização no gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação. A proposta contida no artigo é que sejam separadas essas duas funções, ou seja, gestão de riscos e fiscalização, haja vista que a etapa de tratamento impõe ações diversas, indo além de estratégias de seleção de grupos de contribuintes com objetivo de propor ações fiscais, como é possível constatar no modelo da OCDE, representado na figura 3.

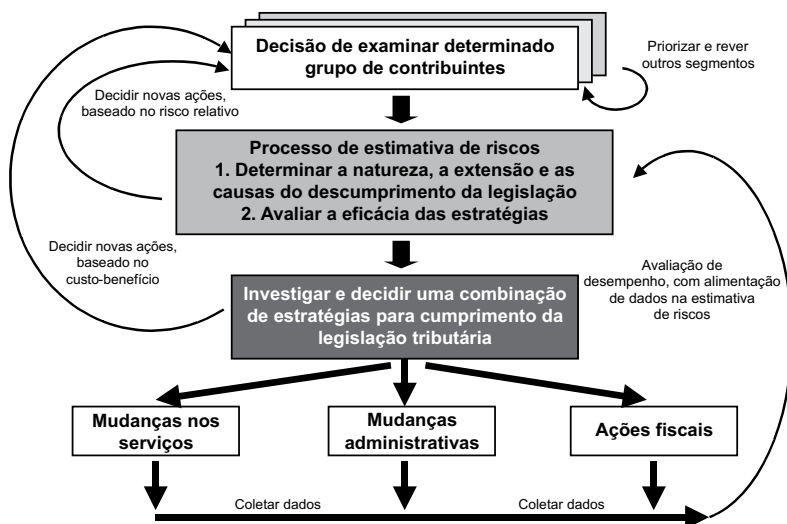


Figura 3. Ciclo de gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação

5.4 Riscos associados aos contenciosos

5.4.1 Participantes

Esses riscos estão associados à diversidade de entendimento e de aplicação da legislação tributária, devido às múltiplas visões e interações que existem no sistema tributário. Além dos contribuintes, pode-se listar como participantes dessa complexa relação a Receita Federal do Brasil, a Procuradoria Geral da Fazenda, o Conselho de Contribuintes, a Câmara Superior de Recursos Fiscais e, quando demandada, a Justiça Federal.

Até que as ações fiscais sejam julgadas nas esferas administrativa ou judicial, uma série de problemas pode ocorrer, resultando em ameaça à pretensão arrecadadora do Fisco Federal. Pode-se citar erros humanos na aplicação das leis e na tramitação dos processos, entendimento contraditório de determinados temas e tendências divergentes de posicionamento entre Fisco e Órgãos julgadores.

O Legislativo também representa um ator relevante no que se refere à legislação tributária, pois este Poder pode provocar mudanças substanciais no arcabouço jurídico, resultando em novas oportunidades ou ameaças aos objetivos do Fisco. Os riscos associados à legislação podem, ainda, gerar outros: os advindos dos sistemas e processos ligados aos diplomas legais, haja vista que as leis causam mudanças no modo como a administração tributária define políticas e se comunica interna e externamente com variados públicos.

Todas essas preocupações foram objeto de profunda análise pelo General Auditor of Canada (1998), ao dedicar, em seu Relatório Anual, um capítulo à Administração Interdepartamental do Sistema Tributário daquele país. Nesta avaliação do Auditor-Geral, tratou-se das diversas interações existentes entre os responsáveis pela aplicação da legislação, pela administração do sistema e pela formulação de políticas no campo tributário. Apesar de tratar-se de um sistema diferente do nosso país, várias conclusões apontadas no Relatório são válidas para o caso brasileiro, que serão discutidas imediatamente a seguir.

5.4.2 Deficiências da legislação

O gerenciamento de riscos deve abarcar uma vertente que acompanhe temas relevantes, a fim de propor mudanças na legislação. No Canadá, questões de interesse surgidas em função de ações fiscais realizadas, ou de consultas prévias interpostas pelos contribuintes, alimentam o processo de gerenciamento de riscos. Uma equipe interorganizacional é responsável por receber as informações geradas por tal monitoramento, verificando a possibilidade de propor-se alterações na legislação. Na documentação enviada a esse grupo procura-se avaliar, de imediato, o potencial das mudanças sugeridas. De particular interesse, apontado no Relatório do Auditor-Geral, estão as transações que denotam práticas elisivas.

Nas instâncias onde são interpostos recursos pelos contribuintes, as autoridades canadenses também procuram identificar temas associados a deficiências legislativas não resolvidas, que podem representar grande risco para os interesses da administração tributária.

5.4.3 Gerenciamento de riscos nas disputas com o contribuinte

Do Relatório apresentado pelo Auditor-Geral do Canadá, em 1998, fica evidente a grande preocupação da administração tributária em manter estatísticas dos processos administrativos e judiciais relacionados a ações fiscais, a fim de monitorar quanto do total lançado está sendo contestado administrativamente ou na Justiça, ou seja, o risco advindo de tais contestações. Por exemplo, no período de 1996-1997 foram interpostos pelos contribuintes 26 mil questionamentos, para os quais 2 bilhões de dólares canadenses estavam em disputa. Várias estatísticas são registradas para avaliar-se os riscos, possibilitando priorizar ações para minimizar os impactos dos casos correntes, ou prevenir perdas em casos futuros.

A experiência trazida pelo Canadá demonstra a importância de se criar a denominada “Lista de Questões Importantes”. Nela são indicados os litígios que devem ser priorizados, além dos casos em que as instâncias de recursos administrativos, ou os tribunais, irão se

posicionar acerca de questões que poderão afetar as disputas com outros contribuintes. Para o período-base de 1997, o Canadá mantinha aproximadamente cem casos nesta Lista, cujas disputas alcançavam quatro bilhões de dólares canadenses. Foi desenvolvido um sistema de comunicação entre os Órgãos interessados, de modo a alertar sobre os riscos envolvidos, para que o conhecimento proveniente dos fatos passados possa repercutir nos trabalhos em curso, sanando eventuais deficiências nos casos em andamento. As dificuldades apontadas pelos técnicos referem-se ao entendimento do que venha a ser lançamento de crédito tributário sob risco, como determinar as possíveis perdas e como registrar essas informações. Esse problema foi saneado com a publicação de uma Instrução Normativa pela Receita Canadense, em 9 de março de 1998, estabelecendo o modo como os agentes públicos devem registrar tais informações e a metodologia de cálculo das possíveis perdas, a fim de se quantificar o dano em potencial.

Em um sistema de gerenciamento de riscos como esse, é importante reconhecer os problemas dos *stakeholders* externos diretamente ligados ao acompanhamento dos processos administrativos e judiciais.

O espírito de responsabilidade compartilhada é fundamental para que as ações definidas no tratamento sejam efetivas, haja vista que os vários erros são produto da falha na interação entre o Fisco e os demais órgãos responsáveis pela defesa dos interesses da Fazenda Nacional.

No exemplo canadense, percebe-se que o firme acompanhamento do trâmite dos processos fiscais objetiva não somente prevenir perdas por eventuais falhas na defesa das matérias em litígio, mas também possibilitar um sofisticado sistema de acompanhamento das questões tributárias mais sensíveis, para o aperfeiçoamento dos agentes públicos, dos controles, dos sistemas internos e interdepartamentais e da própria legislação. Esse processo permite definir o tratamento apropriado dos riscos estimados.

5.5 Riscos associados ao controle aduaneiro

O Controle Aduaneiro é a atividade desempenhada pela Receita Federal do Brasil onde talvez seja possível observar facilmente um alinhamento no tratamento dos riscos em nível estratégico e operacional. Visualiza-se, de modo evidente, uma linha que representa um *continuum* entre os riscos nesses dois níveis, percebidos no contato diário com expressivo número de contribuintes, com intervenientes no comércio exterior, nas ações de caráter antecipado, no curso do despacho, ou em auditorias realizadas pelo Fisco. A abordagem preventiva imposta pela Receita Federal, objetivando dificultar ou impedir a materialização de situações e de eventos que constituem risco ao controle aduaneiro, acentua a percepção de continuidade entre os riscos no nível estratégico e operacional.

Há dois aspectos dinâmicos observáveis na evolução do risco aduaneiro ao longo da mencionada linha. O primeiro refere-se à matéria-prima necessária à tomada de decisão. À medida que o nível de risco cresce nesse *continuum*, maior a necessidade da informação e, principalmente, do conhecimento, para enfrentar as ameaças. Nesse trecho ascendente da reta, cresce substancialmente a necessidade de sofisticada Tecnologia de Informação e de produção de Inteligência para alimentar o processo de decisão no nível estratégico.

Constata-se uma segunda dinâmica, desta vez de caráter temporal, na linha contínua de riscos do Controle Aduaneiro. Quanto maiores os riscos, maior progressão para o futuro deve ser observada, ou seja, maior necessidade de produzir conhecimentos que representem tendências futuras para apoio à decisão. O enfrentamento desses riscos dá-se por meio de visões prospectivas. Por outro lado, aos menores riscos associam-se dados e informações, cujo espectro está mais voltado aos eventos passados.

A identificação dos riscos no nível estratégico deve representar o contexto que o nível operacional tomará como ponto de partida. A análise no nível macro indicará a eficácia do controle aduaneiro realizado ou a tendência no descumprimento de obrigações principais e acessórias, exigidas dos intervenientes nas operações de comércio exterior. O en-

tendimento das dinâmicas descritas e a aplicação do gerenciamento dos riscos subsidiam as decisões da Coana, no nível estratégico, e das unidades de despacho e de fiscalização, no nível operacional.

Em função das características do Controle Aduaneiro, a análise de anomalias, ou seja, ajustes significativos realizados por meio de ações fiscais, cujos riscos não foram previamente identificados ou adequadamente valorados, pode conduzir ao aperfeiçoamento do gerenciamento de riscos, pela rápida identificação de falhas no processo.

Nas aplicações aduaneiras é extremamente importante avaliar custos e benefícios indiretos relacionados a cada alternativa de tratamento. A possibilidade de que os benefícios se prolonguem no tempo, conforme mencionado no item 3.5.7, torna necessário o cálculo do valor presente líquido na prevenção de perdas potencialmente alcançáveis, em caso de intervenção da autoridade aduaneira. Esse critério de avaliação pode modificar profundamente as prioridades a serem dadas, em função da mudança de percepção do risco relacionado aos intervenientes no comércio exterior. Essa visão mais profunda do alcance da ação fiscal é especialmente relevante na aplicação nas Aduanas.

O Controle Aduaneiro tem se modificado profundamente nos últimos anos. A própria seleção para conferência no curso do despacho tende a evoluir da seleção parametrizada para a estimativa do risco associado à operação ou ao interveniente.

Nas ações de controle antecipado também há um largo campo de emprego do processo de gerenciamento de riscos, tanto na identificação de interposição fraudulenta quanto na habilitação de empresas que atuarão no comércio exterior.

Em ações de repressão ao contrabando e descaminho, cujas atividades estão sendo concentradas nas Direp das Superintendências Regionais, também se presta essa abordagem, para alocação de recursos e definição de operações de repressão em função dos riscos estimados.

5.6 Valores e critérios para avaliação de riscos na administração tributária

O risco é função da expectativa de ocorrência do evento e de suas consequências. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2001) propõe, no documento GAP003 – *Risk Management*, uma metodologia de gerenciamento de riscos muito semelhante ao previsto na norma AS/NZS 4.360. A OCDE, nesse artigo, sugere modos de classificar a expectativa de ocorrência dos eventos, as consequências dos eventos e os níveis de risco, a fim de servir de comparação nas estimativas realizadas para casos concretos. As principais conclusões do estudo apresentado pela OCDE estão resumidas a seguir:

- **Descritores da expectativa de ocorrência (expressa por probabilidades):** a OCDE considera cinco descritores para a expectativa de ocorrência dos eventos, denominados quase certo (95%), provável (80%), possível (50%), improvável (20%) e raro (5%).
- **Descritores das consequências:** considera cinco descritores para expressar as consequências dos eventos na administração tributária, denominadas extremas, sérias, prejudiciais, menores e negligenciáveis.
- **Crítérios para as consequências:** considera cinco critérios de medição de impacto: arrecadação, cumprimento da legislação tributária, custo das medidas para a imagem do sistema tributário, confiança da sociedade e produtividade. No Quadro 1, encontram-se resumidos os critérios sugeridos no estudo realizado pela OCDE, baseado no modelo adotado pelo Fisco australiano.
- **Classificação de riscos:** considera oito níveis, denominados crítico, severo, alto, maior, significativo, moderado, baixo e trivial.

Assim, baseado na proposta da OCDE, e adaptando-se as orientações da Norma AS/NZS 4.360, propomos uma Matriz de Análise de Riscos com cinco gradações de risco, apresentada no Quadro 2.

Quadro 1. Critérios sugeridos pela OCDE

	<i>Extremas</i>	<i>Sérias</i>	<i>Prejudiciais</i>	<i>Menores</i>	<i>Negligenciáveis</i>
Arrecadação	> Limite 1	Limite 1	Limite 2	Limite 3	Limite 4
Cumprimento da legislação tributária	Sistema é fraco, com alto índice de fraude e evasão, e com baixo risco para os contribuintes.	O descumprimento é improvável de ser detectado. Parcela significativa do segmento sonega ou comete elisão.	Parte significativa daqueles que não cumprem obrigações tributárias são detectados e tratados.	A grande maioria dos que não cumprem obrigações é detectada e tratada.	Raramente os que não cumprem obrigações deixam de ser detectados e tratados.
Custo das medidas	Provavelmente provocará incentivo à grande evasão ou críticas generalizadas.	Frequentes reclamações e preocupações levantadas por segmentos de contribuintes.	Sinais de preocupação de certos segmentos de contribuintes.	Preocupações ocasionais levantadas por segmentos de contribuintes.	Larga aceitação da legislação.
Confiança da sociedade	Ruptura total do apoio da sociedade.	Danos severos à reputação.	Provável e justificável cobertura adversa da mídia.	Pequena perda de confiança, mas quando agregado com outras questões, resultará em perda de apoio.	Nenhum efeito no apoio à administração tributária.
Produtividade	Menos de 90% de outras organizações do setor público ou privado.	Entre 50% e 90% de outras organizações do setor público ou privado.	Entre 10% e 50% de outras organizações do setor público ou privado.	Menos de 10% de outras organizações do setor público ou privado.	Comparável ou melhor que outras organizações do setor público ou privado.

Quadro 2. Gradação de riscos incorridos pela administração tributária

Matriz de Análise de Riscos		CONSEQUÊNCIAS				
		Descritores				
Probabilidade	Descritores	Extremas	Sérias	Prejudiciais	Menores	Negligenciáveis
A	Quase Certo	Crítico	Severo	Alto	Alto	Médio
B	Provável	Severo	Alto	Alto	Médio	Médio
C	Possível	Alto	Alto	Médio	Médio	Baixo
D	Improvável	Alto	Médio	Médio	Baixo	Baixo
E	Raro	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Baixo

6 A COORDENAÇÃO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (COGEC)

A metodologia apresentada nesse trabalho representa uma revisão de documentos técnicos que tratam do gerenciamento de riscos e, em especial, sua aplicação na administração tributária. Ou seja, é um modelo que pode servir de orientação para discussões no âmbito da Receita Federal do Brasil. Apesar de estar baseado em boas práticas relatadas em diversos fóruns, trata-se de uma ideia a ser desenvolvida, situação que já começou a ser enfrentada em alguns sistemas do Fisco Federal, como no Controle Aduaneiro e, mais recentemente, com a iniciativa da criação da Coordenação de Gerenciamento de Riscos (Cogec). As melhores práticas observadas pela OCDE, conforme relatado no item 4.7, já começam a ser observadas na Receita Federal do Brasil no que se refere à centralização da função de controle de risco, com a criação da Cogec. Nas competências previstas para esta Coordenação encontra-se o gerenciamento de riscos relativos à administração da receita, às atividades de fiscalização, aos contenciosos e à recuperação de créditos administrativos.

Para aplicações na Receita Federal do Brasil, que possui estrutura complexa, é fundamental que haja uma centralização da função de risco ligada às questões estratégicas, que podem ficar segregadas e concentradas nos Órgãos Centrais, quando estão relacionadas a questões de abrangência nacional ou que representem riscos expressivos aos objetivos da administração tributária. No nível operacional, ou em temas de cunho regional, o tratamento dos riscos poderia estar nas Superintendências Regionais. O controle aduaneiro representa o caso mais evidente da necessidade de atribuir-se responsabilidade às unidades locais para enfrentar os riscos.

7 CONCLUSÕES

Vários fatores têm incrementado substancialmente os riscos incorridos pela administração tributária, em especial devido às inovações introduzidas no mundo dos negócios, ao enorme crescimento das relações internacionais, à consolidação de esquemas fraudulentos ou elisivos como produto de mercado oferecido aos contribuintes, apenas para citar alguns.

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Fisco é ampliar de forma justa a arrecadação e incrementar a percepção de confiança dos contribuintes no sistema tributário. A tendência atual passa pela abordagem do gerenciamento dos riscos, que procura otimizar a alocação de recursos para o cumprimento da missão da administração tributária.

A Receita Federal do Brasil, além das funções intrínsecas ao cumprimento de sua missão, também se envolve em atividades demandadas pela sociedade, pela comunidade internacional ou por circunstâncias pontuais, como é o caso do combate à pirataria, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. Tais atividades representam oportunidades da organização apresentar-se à sociedade como um Órgão de Estado em seu sentido amplo, mas produzem impactos consideráveis na gestão do Fisco, que também devem ser equacionados à luz do gerenciamento de riscos. A confiança da sociedade na administração tributária, e em sua autoridade para tratar questões delicadas de modo apropriado, está no âmago de uma arrecadação sustentada de tributos projetada para o futuro.

O processo de gerenciamento de riscos induz as equipes a pensarem nos controles e sistemas capazes de prevenir, detectar ou diminuir a probabilidade e as consequências de eventos indesejados. Discussões no âmbito dos países da OCDE, desde 1997, têm mostrado uma tendência das administrações tributárias em adotar metodologias de gerenciamento de riscos semelhantes às previstas na Norma AS/NZS 4.360. A própria OCDE sugere um modelo próximo ao desta norma, o que mostra sua aplicabilidade e aceitação em aplicações no campo tributário.

Existem diferentes níveis de descumprimento da legislação tributária, relacionados a grupos de contribuintes com comportamentos semelhantes. Tal fato sugere que deva haver um gerenciamento do risco associados à perda de arrecadação baseado na segmentação dos contribuintes.

Em alguns países tem sido demonstrada a necessidade de atuação de comitês interdepartamentais, com objetivo de acompanhar as disputas entre o Fisco e os contribuintes e apontar eventuais deficiências de legislação, gerenciando-se os riscos daí derivados, para minimizar

perdas nos casos correntes e futuros. Tais comitês recebem informação das unidades de ponta do Fisco e dos responsáveis pelas respostas a consultas prévias interpostas por contribuintes, alimentando o processo de gerenciamento de riscos.

Os benefícios auferidos na abordagem de riscos estão relacionados à possibilidade de se criar uma base para o planejamento estratégico, à manutenção do foco nas causas-raiz do não cumprimento da obrigação tributária, à aplicação de tratamento diversificado para reduzir perdas, e à aplicação de método baseado em evidências para a tomada de decisão.

O Australian Tax Office, administrador tributário da Austrália, é um aplicador entusiasta da abordagem de gerenciamento de riscos. O nível alcançado pelo Fisco australiano fica evidenciado pelos excelentes trabalhos apresentados em fóruns diversos e por pesquisas avançadas nesse campo. O Australian Tax Office já se preocupa em avaliar como o seu processo interno afeta o gerenciamento de riscos de organizações externas, inclusive contribuintes, ou seja, conhecer o denominado “meta-gerenciamento” de riscos.

As práticas e ferramentas empregadas por modernas administrações tributárias na abordagem de riscos servem de estímulo para que a Receita Federal amplie seu conhecimento na área, o que parece ser a tendência no atual processo de gestão da RFB.



REFERÊNCIAS

AUDITOR GENERAL OF CANADA, *1998 Report of the Auditor General Canada*. Chapter 5. Interdepartmental Administration of the Income Tax System. Ottawa, 1998.

AUSTRALIAN STANDARD/NEW ZEALAND STANDARD, *AS/NZS 4.360-2004. Risk Management*. Sidney, 2004.

_____. *Risk Management Guidelines HB 436:2004 – Companion to AS/NZS 4.360-2004*. Sidney, 2004.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. *Strategic Statement 2003-2005*. Disponível em: <www.ato.gov.au/content/downloads/n7772.pdf>. Acesso em: 2002.

GRUMBACH, Raul J. *Prospectiva: ciência do futuro – a chave para o planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Editora Catau, 1997.

HABAMMER, Christoph. *Performance Comparison of Tax Offices in Germany*. Paris: CIAT Technical Conference, 2004.

JOINT TECHNICAL COMMITTEE OB-007. *Risk Management*. Sidney: Council of Standards Australian and Council of Standards. New Zealand, 2004.

OECD – Centre for Tax Policy and Administration. *Guidance Note: Compliance Risk Management*. Paris, 2004.

_____. *Second Meeting of the Forum on Tax Administration – Background Note on Meeting's Discussion Themes*. Dublin, 2005.

_____. Committee of Fiscal Affairs. Forum on Strategic Management. *General Administrative Principles – GAP003 – Risk Management*. Paris: Centre for Tax Policy and Administration, 2001.

_____. Committee of Fiscal Affairs. Forum on Strategic Management. *Guidance Note. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*. Paris: Centre for Tax Policy and Administration, 2004.