

Título do Trabalho:

Gestão dos Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira
e Gestão dos Riscos Institucionais:

Conceitos, Semelhanças, Diferenças e Integração com a Estratégia.

Autor:

André Luís Theresa

Informações sobre o autor:

O autor, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, desempenhou e liderou atividades nas áreas de Tecnologia da Informação, Cobrança, Tributação, Acompanhamento de Maiores Contribuintes, Fiscalização, Auditoria Interna e Planejamento. Sua atuação recente inclui participação em projetos como "Implantação da Auditoria de Gestão na RFB", "Definição de Metodologia para a Gestão de Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira" e participação nos processos de elaboração do Planejamento Estratégico da Instituição. Diante da escassez de referências sobre a integração entre Gestão de Riscos Institucionais e de Conformidade e entre estes e a Estratégia, motivou-se em aprofundar as pesquisas sobre o assunto.

Sinopse:

Este artigo tem por objetivo demonstrar a importância da integração entre a gestão dos riscos de conformidade institucionais, a gestão dos riscos institucionais e o processo de elaboração da estratégia institucional para que uma Administração Tributária e Aduaneira possa definir, de maneira estruturada e baseada em critérios objetivos, as suas prioridades em determinado momento. Com base em pesquisas e na experiência profissional do autor, identificaram-se conceitos e semelhanças entre essas duas categorias de riscos e se propôs um critério para uma clara distinção entre elas e uma abordagem em 7 passos para sua integração com o processo de elaboração da estratégia.

Palavras-chave/Descritivos:

Administração Tributária e Aduaneira; Gestão de Riscos de Conformidade; Gestão de Riscos Institucionais; Distinção entre Riscos de Conformidade e Riscos Institucionais; Integração entre o Gerenciamento de Riscos (de conformidade e institucionais) com a Estratégia.

Lista de Símbolos e Abreviaturas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AT&A – Administração Tributária e Aduaneira

Audit – Coordenação-Geral de Auditoria Interna da Receita Federal do Brasil

CARTAC – Centro de Assistência Técnica Regional do Caribe

CIAT - Centro Interamericano de Administrações Tributárias,

FMI – Fundo Monetário Internacional (International Monetary Fund)

GRC – Gerenciamento de Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira

GRI – Gerenciamento de Riscos Institucionais.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ISO – Organização Internacional de Normalização (International Organization for Standardization)

KPI - Indicadores-chave de desempenho (Key Performance Indicator)

NBR – Norma Brasileira

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Co-operation and Development)

OMA – Organização Mundial de Aduanas (World Customs Organisation)

PIB – Produto Interno Bruto

PUC-Minas – Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais

RFB – Receita Federal do Brasil

TADAT – Ferramenta Diagnóstica de Avaliação da Administração Tributária

Lista de Quadros

Quadro único: Comprovação da correlação entre fatores intrínsecos aos contribuintes (considerados de forma agregada em relação à população dos municípios brasileiros) e o seu comportamento de conformidade perante as obrigações tributárias (notadamente, a de pagar os tributos).

Lista de Figuras

Figura 1: Processo de gerenciamento de riscos

Figura 2: Relação entre Comportamento x Atitudes x Estratégias x Medidas de tratamento

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
1. GRC E GRI: CONCEITOS, SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS	6
2. PROPOSIÇÃO DE UM CRITÉRIO PARA DISTINGUIR CLARAMENTE AS DUAS TIPOLOGIAS DE RISCO (DE CONFORMIDADE E INSTITUCIONAIS).....	10
3. INTEGRAÇÃO ENTRE GRC, GRI E A ESTRATÉGIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	16
4. PROPOSTA DE 7 PASSOS PARA INTEGRAR ESTRATÉGIA, GRC E GRI.....	18
5. CONCLUSÃO	26
6. BIBLIOGRAFIA	28

INTRODUÇÃO

A classificação de riscos é um tema controverso, não existe um modelo consensual, exaustivo e aplicável a todas as organizações (IBGC, 2007¹). No âmbito de uma Administração Tributária e Aduaneira - AT&A, como apontam diversas referências nacionais e internacionais, é possível identificar duas categorias de riscos específicos²:

1) os riscos de conformidade: aqueles relacionados ao não cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras por parte de contribuintes e intervenientes do comércio exterior

¹ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2007). Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos. São Paulo, SP.

² Conceituação proposta pelo autor a partir das referências mencionadas na bibliografia.

(notadamente as obrigações de registrar-se, de prestar informações tempestiva e corretamente e de pagar os tributos devidos), ou seja, riscos diretamente relacionados ao negócio; e

2) os riscos institucionais (ou operacionais, ou corporativos): aqueles que dizem respeito à atuação e ao desempenho uma AT&A, ou seja, sua estratégia, suas funcionalidades, seus recursos e processos, isto é, aos meios institucionais, operacionais, organizacionais, corporativos que podem afetar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a própria efetividade e continuidade de suas operações.

A Gestão de Riscos, de forma geral, é um tema há muito discutido e estudado. A Gestão de Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira, como uma aplicação específica da Gestão de Riscos geral, é um assunto mais recente e tem protagonizado publicações de importantes organizações como: o CIAT, a OCDE, a Comunidade Europeia, a OMA, o Banco Mundial, o FMI, o CARTAC e o Secretariado do TADAT. Essas publicações apontam a indispensabilidade do tratamento dos riscos de conformidade tributária e aduaneira para uma efetiva administração dos sistemas tributário e aduaneiro.

A distinção entre os riscos institucionais e os riscos de conformidade, e mesmo a classificação de um risco em uma dessas duas categorias, por vezes não é tão clara e pacífica. Como a AT&A tem por objetivo principal promover e garantir a conformidade tributária e aduaneira, e como isso se dá, notadamente, por meio de seus processos de trabalho, projetos, atividades, sistemas, recursos e pessoas, qualquer risco a que se submeta, independentemente de sua classificação (se de conformidade ou institucional), tem o potencial de impor, ao fim, prejuízos à conformidade.

Por exemplo, considerando as duas tipologias de risco (riscos de conformidade ou institucional), como deve ser classificado(a)³:

a) um desastre natural que interrompa o funcionamento dos computadores de uma AT&A e afetem a conformidade ao impedir a transmissão das declarações por contribuintes e/ou o cálculo e o pagamento dos tributos devidos?

b) a sonegação de tributos devidos por dissimulação de fatos geradores, ou mascaramento da base de cálculo, ou aplicação de alíquota inferior à devida?

³ As questões relacionadas à classificação dos eventos descritos na sequência do parágrafo serão retomadas no capítulo III. INTEGRAÇÃO ENTRE GRC, GRI E A ESTRATÉGIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.

c) o risco de reconhecimento indevido de um direito creditório (um direito à restituição) inexistente por uma análise deficiente, ou insuficiência de controles nos programas por meio dos quais os pedidos de restituição são formulados, ou por fraude do servidor responsável?

A proposta, então, deste artigo é conceituar e apresentar as semelhanças entre as duas categorias de riscos a que as AT&A estão sujeitas, propor um critério que permita claramente distingui-las para, então, definir um modelo de integração entre o gerenciamento desses riscos com a estratégia da AT&A, organizado em um fluxo de 7 passos.

O artigo está assim organizado:

- O primeiro capítulo aborda os conceitos e semelhanças entre o Gerenciamento dos Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira - GRC e o Gerenciamento dos Riscos Institucionais - GRI e demonstra que, apesar de seus objetos próprios, ambos compartilham um mesmo processo de gerenciamento;

- No segundo capítulo, e aqui uma das principais contribuições deste artigo, propõe-se um critério para claramente diferenciar as duas tipologias de riscos aqui em discussão e, assim, viabilizar a classificação dos eventos de risco como um risco institucional ou um risco de conformidade, de modo a permitir à AT&A a adequada gestão dos aspectos específicos de cada uma dessas categorias de risco;

- O terceiro capítulo problematiza a necessidade de integração do gerenciamento das duas categorias de riscos entre si e com a estratégia da AT&A. Para isso, o capítulo objetiva endereçar as seguintes questões:

- a) se a AT&A atua por meio de sua estrutura, processos, recursos, sistemas e pessoas, e se os riscos independentemente de sua categoria podem impor riscos de conformidade, ao se promover uma adequada Gestão de Riscos Institucionais (ou operacionais) já não seriam identificados e gerenciados também os riscos de conformidade?

- b) a gestão de riscos de conformidade não seria, então, mais um foco de atenção da gestão de riscos institucionais do que um processo distinto?

- c) haveria, desse modo, justificativa para a gestão específica dos riscos de conformidade e, caso positivo, como o gerenciamento dessas duas categorias de risco se integrariam?

- No quarto capítulo, propõe-se um modelo de gestão integrada de riscos com a estratégia da AT&T materializado em um fluxo constituído por 7 passos.

As principais inovações deste artigo consistem:

- na definição de um critério objetivo que claramente distingue as duas tipologias de riscos (riscos de conformidade e riscos institucionais); e

- na proposição de uma sequência de 7 passos para a integração do gerenciamento dos riscos de conformidade e dos riscos institucionais com o processo de elaboração do Planejamento Estratégico de uma AT&A.

1. GRC E GRI: CONCEITOS, SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

- Conceitos de GRI e GRC

Risco é o efeito da incerteza nos objetivos (ABNT, 2009⁴), ou seja, um evento ou condição incertos que podem prejudicar (risco negativo) ou facilitar (risco positivo) o atingimento dos objetivos de uma organização. O risco, portanto, é derivado dos objetivos.

Riscos de conformidade tributária e aduaneira, assim, são os eventos ou condições capazes de afetar, positiva ou negativamente, os objetivos da AT&A relacionados com a promoção da conformidade tributária e aduaneira.

E a conformidade tributária e aduaneira diz respeito ao correto cumprimento pelos contribuintes e intervenientes do comércio exterior das normas legais relativas às obrigações principais e acessórias, especificamente em relação à: inscrição nos cadastros de identificação do contribuinte e intervenientes do comércio exterior e à elegibilidade em relação a regimes/programas específicos; à escrituração e manutenção de informações completas e exatas; à apresentação de informações tempestivas à administração tributária e aduaneira; e ao pagamento das obrigações tributárias e aduaneiras devidas. Estão, assim, relacionados com a economia informal, fraudes (por contribuintes e intervenientes), omissão de informações e de declarações, planejamentos tributários abusivos etc. (CARTAC, 2008⁵)

A promoção da conformidade tributária e aduaneira é operacionalizada por meio de estratégia, processos de trabalho, projetos, sistemas/tecnologia, recursos e pessoas de uma AT&A. Desse modo, os eventos que possam afetar esses elementos e/ou a economicidade,

⁴ Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). (2009). NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT.

⁵ Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC). (2008, julho). Strengthening Risk Management and Audit Strategies to Improve Compliance. Thomson, R. Belize, Belize.

eficiência, eficácia e a própria efetividade e continuidade das operações da AT&A são considerados riscos institucionais (ou operacionais, ou corporativos).

Os riscos institucionais estão associados à operação das AT&A e à possibilidade de ocorrência de perdas (de produção, ativos, clientes, receitas) resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, sistemas e estratégia. As seguintes perguntas podem ser feitas para identificar possíveis riscos institucionais:

- a infraestrutura disponível é satisfatória?
- os processos de trabalho são eficientes, eficazes, completos?
- as pessoas da organização estão engajadas, motivadas, atuam com probidade e estão adequadamente treinadas em relação às competências necessárias ao alcance dos objetivos institucionais?
- os sistemas de TI são adequados e confiáveis?
- os objetivos, indicadores e metas definidos respondem, de fato, ao contexto no qual inserido a Administração Tributária e Aduaneira?

Também devem ser considerados como riscos institucionais os eventos externos como catástrofes naturais, fraudes, greves e atos terroristas. Tais riscos geralmente acarretam redução, degradação ou interrupção total ou parcial das atividades, com impacto negativo na reputação perante a sociedade, além da potencial geração de passivos contratuais, regulatórios e ambientais. (IBGC, 2007⁶)

Os riscos institucionais, como se depreende, podem ser segregados em duas subcategorias: os de natureza interna e os de natureza externa à organização. A primeira está associada à deficiência nos controles internos, principalmente decorrentes de falhas em pessoas, tecnologia e processos. A segunda está associada a eventos não controláveis, mas gerenciáveis, como, por exemplo, o risco de escolher uma determinada estratégia não condizente com os fatores ambientais. (TRAPP & CORRAR, 2005⁷)

Tendo em vista cuidarem de objetivos de modalidades distintas, uma AT&A deve, então, promover a Gestão dos Riscos de ambas as categorias, o que se consubstancia pela adoção de um conjunto de ações direcionadas ao desenvolvimento, disseminação e implementação de

⁶ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2007). Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos. São Paulo, SP.

⁷ TRAPP, A. C. G., & CORRAR, L. J. (2005). Avaliação e gerenciamento do risco operacional no Brasil: análise de caso de uma instituição financeira de grande porte. Revista Contabilidade & Finanças, 16(37), 7-20.

metodologias para o gerenciamento tanto dos riscos de conformidade como os riscos institucionais.

Em termos gerais, "gestão de riscos" refere-se à arquitetura (princípios, estrutura e processo) para gerenciar riscos eficazmente⁸, enquanto o "gerenciamento de riscos" refere-se à aplicação dessa arquitetura para riscos específicos, por meio de um processo próprio. (ABNT, 2009⁸)

Define-se, então, o gerenciamento de riscos, sejam institucionais, sejam de conformidade tributária e aduaneira, como um processo contínuo e sistemático que consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar, monitorar e comunicar eventos capazes de afetar, positiva ou negativamente, os objetivos organizacionais, nos níveis estratégico, tático e operacional.

- Semelhanças entre GRI e GRC

O principal ponto comum entre o gerenciamento dos riscos institucionais e o dos riscos de conformidade tributária e aduaneira está no fato de que ambos devem se dar por meio de um processo sistemático, estruturado e integrado.

O processo de gerenciamento de riscos consiste em um conjunto de ações cíclicas destinadas a identificar, compreender, quantificar, priorizar, tratar, monitorar e comunicar eventos capazes de afetar, positiva ou negativamente, os objetivos relacionados ao cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras por parte de contribuintes e intervenientes do comércio exterior (riscos de conformidade tributária e aduaneira), bem assim aqueles voltados à atuação e ao desempenho uma AT&A, ou seja, sua estratégia, suas funcionalidades e operações (riscos institucionais).

Por exemplo, a estrutura genérica sugerida pela norma ABNT NBR ISO 31000:2009 (Figura 1, 'a'), é aplicável tanto ao gerenciamento dos riscos institucionais quanto ao dos riscos de conformidade tributária e aduaneira. A OMA explicitamente faz referência a essa estrutura (Figura 1, 'b') no documento "*Customs Risk Management Compendium*" (p. 13).

Embora se encontre na literatura especializada outras representações para esse processo de gerenciamento de riscos (vide modelos propostos pela OCDE, Figura 1-'c', e pela

⁸ A gestão de riscos é parte integrante de todos os processos organizacionais, não uma atividade autônoma, separada. A gestão de riscos faz parte das responsabilidades da administração e é parte integrante de todos os processos organizacionais, incluindo o planejamento estratégico e todos os processos de gestão de projetos e gestão de mudanças (ABNT NBR ISO8).

Comissão Europeia, Figura 1-‘c’), certo é que em todas elas o conjunto de ações destacados na norma ABNT NBR ISO 31000:2009 (Figura 1, ‘a’) também estão de alguma forma presentes.

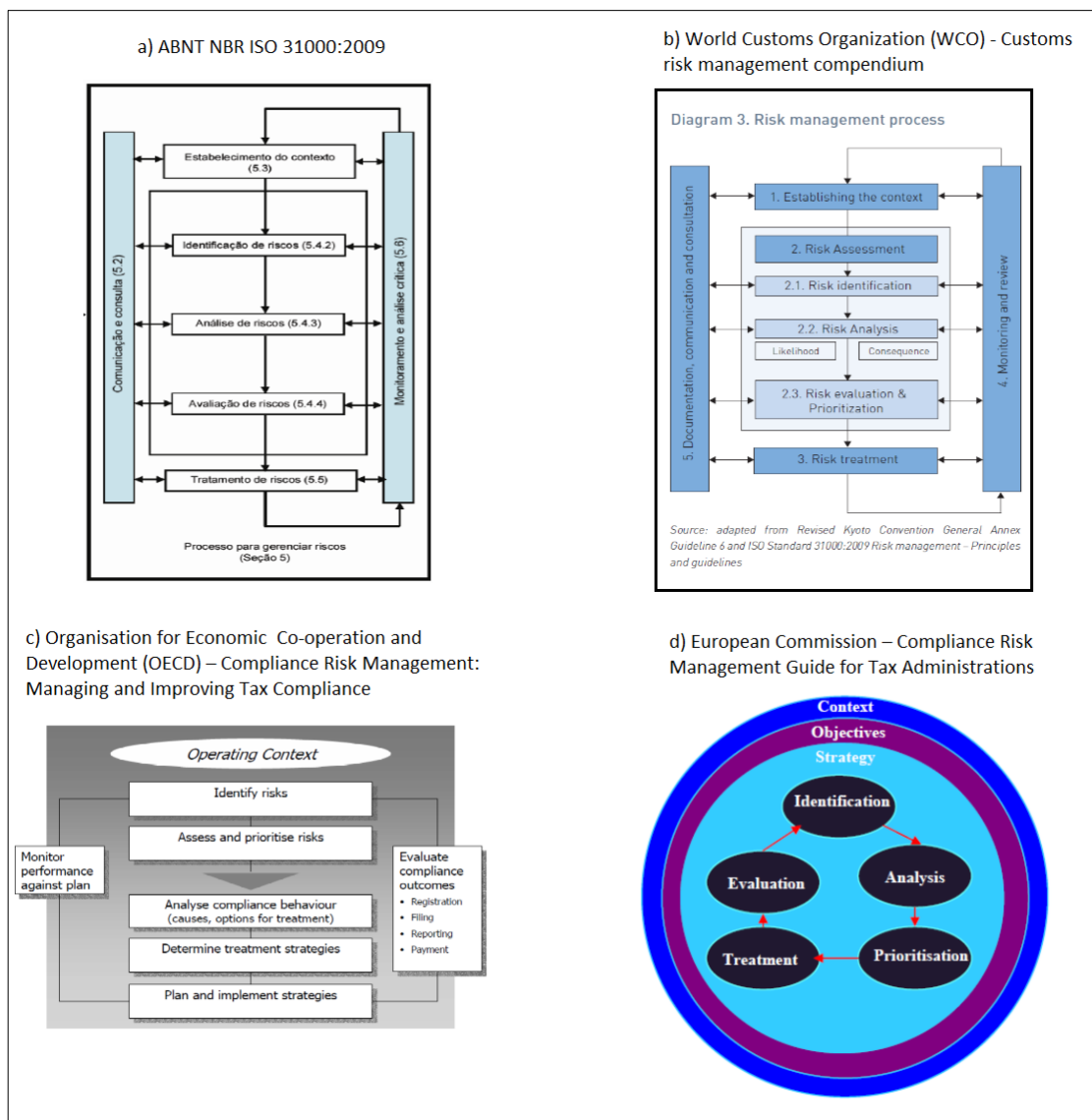


Figura 1: Processos de gerenciamento de risco⁹

Não é objetivo deste trabalho apresentar o detalhamento de cada uma das etapas que compõem o processo de gerenciamento de riscos (para informações mais detalhadas sobre esse processo, sugere-se consultar a norma ABNT NBR ISO 31000:2009⁸). Contudo, de forma

⁹ Composição elaborada pelo autor a partir de figuras extraídas das seguintes referências:

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Compliance risk management: managing and improving tax compliance. Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration, 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). Customs risk management compendium. Volume1. Brussels: OMA, [s. d.].
- UNIÃO EUROPEIA. European Commission. Compliance risk management guide for tax administrations. Brussels: EC, Fiscalis Risk Management Platform Group, 2010.

resumida é possível estabelecer que o processo de gerenciamento de risco por uma AT&A terá por produto inicial a identificação, dos riscos que podem afetar os objetivos organizacionais, suas fontes, suas causas, consequências e tendências. A partir do estabelecimento do contexto (interno e externo) no qual a AT&A está inserida é possível elaborar a lista com os riscos potenciais (normalmente registrados em uma matriz de riscos). O nível dos riscos (calculado a partir da probabilidade e do impacto em relação aos objetivos) devem, então, ser determinados, o que permitirá o estabelecimento das prioridades. Uma vez estabelecidos os critérios pela organização, os riscos a serem priorizados são eleitos, conduzindo à elaboração de planos de ação para a implementação de medidas necessárias ao tratamento desses riscos. Ao longo de todo este processo há a comunicação e consulta às partes interessadas e o monitoramento e análise crítica sobre o nível do risco e sobre os controles que o modificam, de modo a avaliar de maneira permanente o processo de gerenciamento e os seus resultados e a gerar inteligência institucional.

2. PROPOSIÇÃO DE UM CRITÉRIO PARA DISTINGUIR CLARAMENTE AS DUAS TIPOLOGIAS DE RISCO (DE CONFORMIDADE E INSTITUCIONAIS)

A importância da definição e categorização dos riscos como institucionais ou de conformidade, mais que atender a interesses meramente teóricos, é permitir à AT&A a adequada gestão dos aspectos específicos de cada um deles, garantindo o cumprimento de sua missão. Nos materiais pesquisados para a elaboração deste artigo, no entanto, não se encontrou um critério que permitisse essa classificação inequívoca, o que motivou o autor, com base em estudos anteriores e em sua experiência profissional na avaliação de riscos institucionais e de conformidade, a propor a conceituação que segue.

O que diferencia as duas categorias de risco não é simplesmente o impacto, a consequência, pois mesmo riscos institucionais podem afetar a conformidade. **A categorização de um risco como institucional ou de conformidade tributária e aduaneira passa pela análise de suas causas:**

- **Se a causa de um risco está relacionada à definição da estratégia, aos processos de trabalho, aos projetos, aos sistemas/tecnologia, aos recursos e pessoas de uma AT&A, esse será um risco institucional, ainda que imponha prejuízos ao cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras pelo contribuinte.** A identificação de um risco institucional determinará a definição de medidas de tratamento que levem a uma maior economicidade, eficiência, eficácia e, também, efetividade operacional por parte da AT&A.

- Por outro lado, **se o risco tiver por causa as características e atitudes de contribuintes, que resultem em um comportamento perante o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, esse risco será um risco de conformidade**, exigindo implementação de medidas de tratamento voltadas à alteração desse comportamento de não-conformidade.

De início, cabe observar que o comportamento de cada contribuinte perante o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras é diretamente influenciado por fatores individuais, com por exemplo, empresariais, atinentes à atividade econômica, sociológicos, econômicos, psicológicos (OCDE, 2004). O experimento descrito no quadro único, abaixo, comprovou essa correlação entre fatores individuais e o comportamento do contribuinte perante as obrigações tributárias (notadamente, a de pagar os tributos) ao investigar a viabilidade de se prever a arrecadação dos municípios brasileiros conhecidos tão-somente as características sociais, econômicas, demográficos e geopolíticos, publicamente divulgados. Assim, os fatores intrínsecos de cada contribuinte devem ser investigados e conhecidos pela AT&A de modo a que estabeleça a estratégia e medidas de tratamento mais adequadas diante da não-conformidade que se quer coibir.

A decisão de um contribuinte em cumprir ou não cumprir com as legislações tributária ou aduaneira, e com as obrigações que delas decorrem, é resultado de um processo decisório baseado em riscos. No caso, o objetivo será a obtenção em um benefício econômico pelo pagamento do menor valor possível em relação aos tributos e contribuições devidos, ou com a efetivação do comércio exterior de produtos não legalmente autorizados ou de forma não legalmente prevista. O contribuinte baseia sua decisão de cumprir ou não em fatores tais como o montante do potencial benefício, da probabilidade de ser detectado e das consequências com que arcará caso seja descoberto. Assim, os indivíduos estabelecem sua própria equação de “recompensa x risco” que serão submetidas às suas próprias características sócio-morais que os ajudarão a determinar as atitudes e ações que implementará. (CARTAC, 2008⁹)

A Figura 2 demonstra que:

- as atitudes dos contribuintes e intervenientes em relação às obrigações tributárias e aduaneiras são fortemente determinadas por fatores intrinsecamente relacionados com cada contribuinte;
- a AT&A, reconhecido um comportamento (um desafio, vez que é complexo compreender se o contribuinte está decidido a não cumprir; se ele não quer cumprir, mas o fará se o risco for alto; se ele tenta, mas nem sempre consegue cumprir; ou se está disposto a fazer o certo), deve adotar estratégias específicas para fomentar a conformidade (para quem está

disposto a fazer o certo, facilitar; para aquele que tenta, mas nem sempre consegue, auxiliar; para o que não quer cumprir as obrigações, mas fará se o risco de detecção for alto, impedir fazendo-se presente; e para o decidido a não cumprir, usar os recursos de coerção previstos em lei);

- implementar medidas de tratamento que, definidas a partir do comportamento identificado, sejam adequadas para influenciá-lo em direção à conformidade.

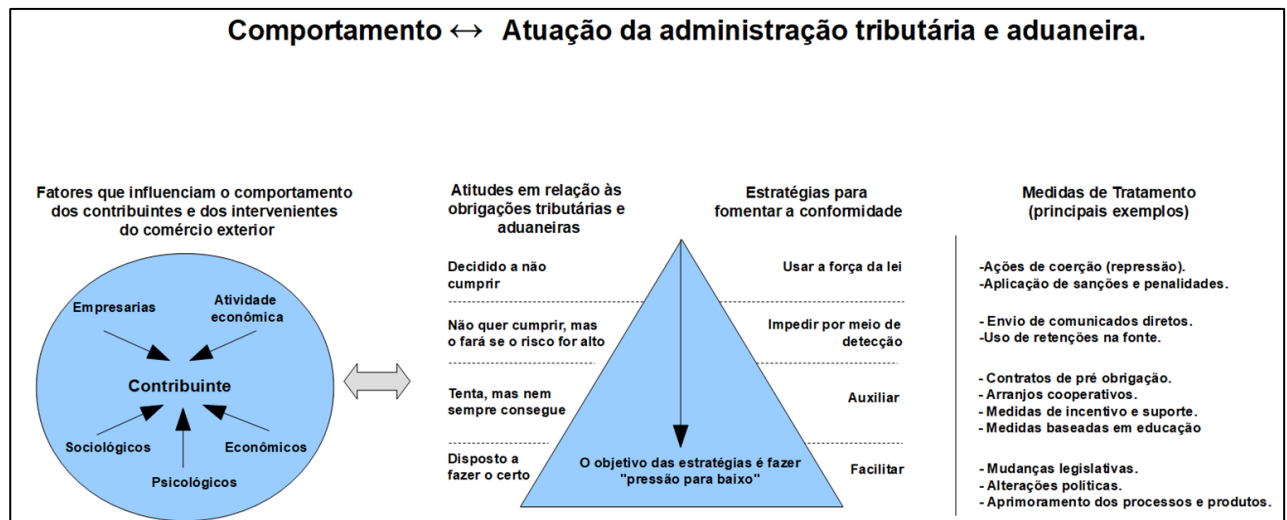


Figura 2: Relação entre Comportamento x Atitudes x Estratégias x Medidas de tratamento¹⁰

O objetivo, assim, das estratégias para a conformidade deve ser o de fazer uma “pressão para baixo” na pirâmide da Figura 2, induzindo os contribuintes cujo comportamento se situe no alto da pirâmide (contribuinte: decidido a não cumprir; não quer cumprir, mas o fará se o risco for alto; tenta, mas nem sempre consegue cumprir) a se moverem com direção à base (contribuinte disposto a fazer o certo). Para atingir esse objetivo é imprescindível a definição de estratégias e a implementação de um conjunto de opções de tratamento, preventivas e reativas, notadamente voltadas a combater as causas do comportamento de não-conformidade, e que tenham por foco a mudança do comportamento de não-conformidade.

¹⁰Fonte: Audit – Estudo sobre a situação atual da RFB em relação à gestão de riscos de conformidade tributária e aduaneira (p. 34). Figura elaborada pelo autor a partir de adaptação de (OECD) “Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance” (p. 41) e de (OECD) “Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments” (p.19)

Quadro único: **Comprovação da correlação entre fatores intrínsecos aos contribuintes (considerados de forma agregada em relação à população dos municípios brasileiros) e o seu comportamento de conformidade perante as obrigações tributárias (notadamente, a de pagar os tributos)*.**

Experimento investigou e concluiu que o comportamento de conformidade dos contribuintes perante o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras (no caso, em relação à obrigação de pagar os tributos) é diretamente influenciado por fatores individuais.

O objetivo específico do estudo era, a partir de informações públicas disponibilizadas pela RFB e pelo IBGE, investigar duas questões:

- Há correlação entre fatores sociais, econômicos, demográficos e geopolíticos, e a arrecadação de tributos federais agregada por município?
- É possível prever a arrecadação para cada um dos municípios brasileiros tão-somente a partir de dados públicos relacionados a esses fatores individuais de seus moradores e das unidades empresariais/industriais/públicas neles instaladas?

Como resultado do experimento **foram evidenciadas correlações entre a arrecadação por município e fatores sociais, econômicos, demográficos e geopolíticos contidos nas bases coletadas**. Diante disso, a previsão da arrecadação a partir desses fatores individuais se mostrou eficaz. Assim, **ainda que pelo método científico empregado não se possa concluir haver uma relação de causa e efeito, pode-se com tranquilidade afirmar que os fatores individuais investigados para o conjunto de moradores e de unidades instaladas e a arrecadação dos municípios são associados, de modo que conhecidos aqueles fatores individuais (tratados de forma agregada) a arrecadação do município pode ser prevista**.

O processo de investigação envolveu a coleta e integração de sete bases de dados principais e de uma auxiliar; a preparação, saneamento, transformação e enriquecimento dos dados; a implementação de modelos de *machine learning* (foram 15 modelos, que resultaram da combinação de cinco algoritmos e de três *dataframes* de estudo) e, por fim, a avaliação dos resultados:

- A qualidade do modelo de *machine learning* foi aferida a partir da métrica MAE (*Mean Absolute Error*);
- O resultado obtido pelo melhor modelo de *machine learning* foi um MAE de cerca de R\$ 41 milhões (alcançado com a aplicação do algoritmo *RandomForestRegressor* sobre um *dataframe* cujas variáveis independentes haviam sido convertidas para a base logarítmica natural, estratégia aplicada com vistas a reduzir a grande amplitude dos valores observada).
- Esse valor pode ser considerado promissor, se considerada uma *baseline* de R\$ 504,6 milhões (calculada a partir da média da variável dependente) e por representar, apenas, cerca de 16,44% da média da variável dependente.

É interessante destacar que entre as 20 variáveis (relacionadas aos fatores sob estudo) com maiores correlações apuradas em relação ao montante da arrecadação por município (que era a variável dependente, ou *label*) há exemplos para cada um dos fatores de interesse mencionados:

- há variáveis de cunho geopolítico (que, no caso, representava o estado em que localizado o município);
- outras variáveis de cunho econômico (valor do PIB do município; valor adicionado bruto dos serviços, da agricultura e da administração pública; atividades econômicas principais exercidas);
- outras de caráter socioeconômicos (envolvendo rendimento médio e o PIB *per capita* da população do município);
- outras relacionada a fatores sociais (graus de escolaridade) e
- outra voltada a aspecto demográficos (faixa etária de moradores).

* Este experimento, conduzido pelo mesmo autor deste artigo, deu origem ao Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Ciência de Dados e Big Data, defendido perante a instituição de ensino PUC-Minas, cujo título é a “Predição da Arrecadação de Tributos Federais, por Município Brasileiro, a partir de informações Sociais, Econômicas, Demográficas e Geopolíticas”:

- O texto do Trabalho de Conclusão de Curso, as bases de dados utilizadas no projeto e os jupyter notebooks criados podem ser consultados em: <https://github.com/ALT-Andre/TCC-PUCMG>;

- Vídeo com uma apresentação geral sobre o projeto está disponível em <https://youtu.be/lvos6lSrnAM>.

Apresentados, assim, os conceitos, semelhanças e o critério que diferencia as duas tipologias de risco aqui em discussão, pode-se agora retomar as perguntas levantadas na Introdução para categorizar os eventos de risco ali descritos como riscos institucionais ou riscos de conformidade:

a) O primeiro evento de risco se referia a um desastre natural que interrompesse o funcionamento dos computadores de uma AT&A, cuja consequência seria impedir a transmissão de declarações por contribuintes e/ou o cálculo e efetivação do pagamento dos tributos devidos.

Muito embora as consequências desse exemplo afetem diretamente o cumprimento de duas das obrigações relacionadas à conformidade tributária e aduaneira (entregar as declarações tributárias e aduaneiras no prazo e efetivar o pagamento dos impostos e contribuições no prazo), esse risco é um risco institucional. Isso porque o descumprimento da obrigação não decorre de características próprias de contribuintes e de suas atitudes, mas de problemas de sistemas de TI e falhas ou ausência de um plano de continuidade ou um plano de contingência em caso de desastres.

b) O segundo evento de risco era a sonegação de tributos por dissimulação de fatos geradores, ou mascaramento da base de cálculo, ou aplicação de alíquota inferior à devida.

Esse é um exemplo típico de risco de conformidade tributária e aduaneira, em que o contribuinte (independentemente de qualquer falha de sistemas ou de processos, por exemplo) deixa de cumprir a obrigação de prestar informações completas e exatas e se vale de meios irregulares para deixar de pagar o tributo devido.

Ainda que as medidas de tratamento para evitar que tais eventos ocorram incluam a readequação da legislação, ou o aprimoramento de sistemas de TI, ou o treinamento de servidores, medidas essas de cunho institucional, as causas desse risco relacionam-se diretamente com a atitude do contribuinte. Desse modo, a atuação da AT&A deve focar na adoção de medidas adequadas à mudança daquele comportamento específico.

c) No último exemplo, o evento de risco era o reconhecimento indevido, por uma análise deficiente ou por fraude do servidor responsável, de um direito creditório inexistente baseado em informações incorretas deliberadamente prestadas pelos contribuintes em suas declarações.

Nesse exemplo, é certo que há desconformidade pela apresentação de informações deliberadamente incompletas e inexatas que afetam o pagamento do tributo devido. No

entanto, a categorização aqui já não é tão fácil. Esse evento comporta em si ambas as categorias de risco.

Em relação às deficiências ou fraudes conduzida pelo servidor responsável pela análise, tal risco é um risco institucional, cujas causas podem ser ausência de treinamentos, insuficiência de orientações internas, ou mesmo a falha em processos e dos controles internos.

Já a ação do contribuinte, sua atitude perante a obrigação tributária, é elemento determinante para a não-conformidade (caracterizando assim o risco de conformidade), a atrair a necessária e compatível atuação da AT&A.

E, dizendo mais uma vez, a importância dessa distinção e classificação entre riscos institucionais ou de conformidade está em permitir à AT&A a adequada gestão dos aspectos específicos de cada um deles:

- em relação aos riscos institucionais, as avaliações e ações da AT&A devem estar voltadas para a governança institucional visando a continuidade da operação, a economicidade, a eficiência, a eficácia e efetividade institucionais, atuando nos eventos que podem resultar na ocorrência de perdas resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas sistemas e estratégia;

- em relação aos riscos de conformidade, a atenção da AT&A deve voltar-se à identificação do comportamento de conformidade dos contribuintes e intervenientes do comércio exterior e, especialmente, à compreensão das causas desse comportamento, de modo a que as medidas de tratamento implementadas tenham por fim influenciar a mudança do comportamento não-conforme e incentivar a manutenção do comportamento de adesão ao cumprimento.

3. INTEGRAÇÃO ENTRE GRC, GRI E A ESTRATÉGIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

O GRC e o GRI voltam-se à consecução dos objetivos organizacionais, no entanto, ainda que tenham objetos de atenção distintos, elas competem por recursos, tanto financeiros, como humanos (diante de recursos limitados, nem todos os riscos podem ser tratados ao mesmo tempo). Diante disso, o GRC e o GRI devem, necessariamente, estar integrados de modo a que as prioridades institucionais se sobreponham às prioridades de cada uma dessas gestões isoladamente.

E o ponto central para a integração da Gestão de Riscos Institucionais e da Gestão de Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira devem ser os principais objetivos da AT&A, em especial aqueles compreendidos em seu Planejamento Estratégico.

Como discutido, o gerenciamento dos riscos de conformidade tributária e aduaneira e o dos riscos institucionais têm focos de atenção e especificidades distintos e por isso poderiam ser tratados e até implementados de forma autônoma, independente, paralela. Reforça essa posição o fato de não se encontrar nas referências internacionais pesquisadas uma menção explícita à sua integração (como o TADAT ou textos da OCDE).

Embora incorreto, é razoável pensar que a integração entre o gerenciamento dos riscos institucionais e dos riscos de conformidade poderia se dar a partir da análise dos processos de trabalho de uma AT&T. Isso porque ao se garantir a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das operações, por consequência estaria viabilizada a consecução dos objetivos estratégicos. E a integração ocorreria porque, ao serem gerenciados os riscos partindo da análise dos processos de trabalho de uma AT&A, além de propriamente os riscos institucionais, serão incidentalmente identificados e avaliados riscos de conformidade, ainda que não tenha sido esse seu objetivo precípua. Nenhuma surpresa em relação a esta afirmação, já que os processos de trabalho da AT&A, notadamente os finalísticos, devem ter como fim a promoção e garantia da conformidade tributária e aduaneira e, assim, incluem dentre suas atividades medidas e ferramentas típicas de conformidade.

Por exemplo, se para reduzir a ocorrência de restituições indevidas de débitos pagos a maior pelos contribuintes, causadas por informações incorretas deliberadamente prestadas pelos contribuintes em suas declarações, a AT&A decide capacitar seu corpo funcional e desenvolver sistemas informatizados que ampliem os cruzamentos de informações para detectar eventuais fraudes, a chance de que seja autorizada a restituição de um valor indevido é reduzida. Essa estratégia não contempla uma alteração que considere as causas do comportamento do contribuinte, mas implementa uma melhoria do processo relacionado à análise dos pedidos de restituição, ainda que isso venha reduzir a não-conformidade. Ou seja, a partir de objeto de atenção precípua do gerenciamento de riscos institucionais (os processos de trabalho) derivaria a identificação de riscos de conformidade (incorrekções no preenchimento da declaração que resultam na restituição indevida de valores ao contribuinte) e a necessidade de seu consequente gerenciamento.

Essa, porém, não parece ser a melhor abordagem para o gerenciamento integrado entre os riscos de conformidade tributária e aduaneira e dos riscos institucionais.

Ao se optar pelo gerenciamento dos riscos a partir dos processos de trabalho, há a tendência de que ações sejam implementadas de forma isolada, com pouca ou nenhuma integração horizontal. Além disso, podem ser mantidos processos que não respondem aos riscos mais críticos e deixar de se avaliar a definição de novos processos que façam frente às necessidades identificadas. Assim, os riscos devem ser considerados de forma ampla na organização, tendo por foco prioritário os objetivos institucionais mais que os objetivos das partes (áreas, processos de trabalho, unidades regionais e locais), dada a importância do conjunto, da soma dos riscos e da interdependência das áreas e processos. (AUDIT - Estudo, 2016)

Desse modo, o gerenciamento dos riscos em uma AT&A mais do que partir da análise individualizada dos processos de trabalho (que em conjunto formam a Cadeia de Valor) deve ter por ponto inicial os principais objetivos da AT&A, notadamente os definidos como prioritários por sua inclusão no Planejamento Estratégico (demonstrado por meio do Mapa Estratégico), sendo este, portanto, o principal ponto de integração: a Estratégia da Organização.

Para tanto, **o gerenciamento dos riscos (de conformidade e institucionais) deve ser tratado como parte indissociável do planejamento estratégico e como parte destacada da “maneira como a organização faz negócio”** (OCDE, 2004), isto é, deve ser ponto central para a comunicação organizacional, governança e processos de tomada de decisão.

Cabe destacar que não há incompatibilidade entre a Gestão de Processos, o Gerenciamento de Riscos Institucionais e o Gerenciamento de Riscos de Conformidade. São, ao contrário, complementares. As ações institucionais continuarão a ser executadas por meio de seus processos de trabalho, enquanto o gerenciamento de riscos fornecerá os subsídios à decisão sobre o que deve ser prioritário para a instituição, como um todo e por suas partes, em determinado momento.

4. PROPOSTA DE 7 PASSOS PARA INTEGRAR ESTRATÉGIA, GRC E GRI.

Como demonstrado acima, a integração entre o processo de elaboração e acompanhamento da estratégia, e os processos de Gerenciamento de Riscos de Conformidade e de Gerenciamento de Riscos Institucionais é essencial para garantir o alcance dos principais objetivos da Administração Tributária e Aduaneira.

O fluxo abaixo proposto contempla 7 passos, por meio dos quais se busca fornecer uma estrutura que permita integrar a identificação, avaliação e proposição de planos de ação para

mitigar dos principais riscos com a definição, o desenvolvimento e implementação dos objetivos que compõem estratégia organizacional.

Para isso toma por referência tanto o processo de gerenciamento de riscos (exibido na “Figura 1” e brevemente descrito no Capítulo 2) como conceitos do Balanced Scorecard (BSC)¹¹, de forma adaptada a uma instituição pública.

O Balanced Scorecard – BSC é um método de gestão estratégica que auxilia na avaliação do progresso das organizações em direção às suas metas de longo prazo, por meio da tradução da visão em objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos. O BSC transforma a estratégia em um Mapa Estratégico, que é um diagrama de causa e efeito. Esse mapa é composto por perspectivas, que representam as diferentes dimensões de análise da estratégia, objetivos estratégicos que traduzem os desafios da organização e relações de causa e efeito que identificam o impacto de um objetivo nos demais.

O modelo de gestão estratégica baseado no BSC pressupõe objetivos equilibrados organizados em perspectivas, que incluem: Financeira, Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento.

No entanto, ao aplicar o BSC em organizações do Setor Público, as perspectivas precisam ser adaptadas para refletir o foco estratégico típico de uma organização que não busca lucro, mas sim atende às demandas da Sociedade.

Desse modo, no fluxo, foram adotadas as seguintes perspectivas:

- Perspectiva de Resultados: engloba as perspectivas Financeira e de Clientes do modelo clássico;

Perspectiva Financeira: Nessa perspectiva, os objetivos estratégicos devem estar alinhados com a eficiência e eficácia da arrecadação tributária, o controle de custos operacionais, a otimização do uso de recursos financeiros, entre outros. Os indicadores financeiros podem incluir a receita tributária, a redução da evasão fiscal e o retorno sobre investimento em ações de conformidade.

Perspectiva de Clientes: Nessa perspectiva, os objetivos devem estar relacionados à satisfação dos contribuintes, à melhoria do cumprimento voluntário das obrigações fiscais, ao estabelecimento de parcerias com os contribuintes e à redução do tempo de resposta a solicitações e consultas. Os indicadores podem

¹¹ Modelo proposto por Robert Kaplan e David Norton na obra **A Estratégia em Ação – Balanced Scorecard** (6^a ed.). (1997). Rio de Janeiro: Campus.

incluir a taxa de satisfação dos contribuintes, o tempo de processamento de demandas e a proporção de casos resolvidos de forma favorável aos contribuintes.

- Perspectiva de Processos Internos: corresponde à perspectiva de mesmo nome no modelo clássico;

Nessa perspectiva, os objetivos devem focar nos processos-chave da Administração Tributária e Aduaneira, como a fiscalização, a cobrança, o atendimento ao contribuinte, a gestão de riscos, o controle aduaneiro e a gestão da conformidade. Os indicadores podem incluir o tempo médio de duração dos processos, a taxa de sucesso na identificação de irregularidades, o percentual de conformidade alcançado, o tempo médio para liberação de mercadorias importadas e a eficiência dos processos.

- Perspectiva de Pessoas, Recursos e Desenvolvimento: dá nova nomenclatura à Perspectiva Aprendizado e Crescimento do modelo clássico:

Nessa perspectiva, os objetivos devem abordar o desenvolvimento das competências dos servidores, a melhoria dos sistemas de informação, a inovação e a capacidade de adaptação a mudanças no ambiente regulatório. Os indicadores podem incluir o percentual de servidores capacitados, o nível de atualização dos sistemas de informação, a taxa de implementação de inovações e o tempo de resposta a mudanças legislativas.

A motivação para a proposição desse fluxo de integração decorre da constatação de que as referências nacionais e internacionais pesquisadas: ou tratam, isoladamente o GRC ou o GRI; ou quando mencionam ambos não apresentam uma alternativa para sua integração; ou quando propõem que o GRC e o GRI devem ser parte integrante do planejamento estratégico e do planejamento operacional, não demonstram como implementá-la na prática.

Essa proposta baseia-se nas pesquisas do autor, na experiência acumulada na aplicação do processo de gerenciamento de riscos em processos de trabalho, na condução de auditorias de gestão (também conhecidas por auditorias operacionais), na avaliação de riscos de conformidade para amparar a seleção de casos a serem tratados por meio de fiscalizações externas, e na participação ativa nos dois últimos dois processos de elaboração do planejamento estratégico da RFB.

Entende-se que ao adotar essa abordagem integrada, a Administração Tributária e Aduaneira possa fortalecer sua capacidade de enfrentar desafios, de tomar decisões embasadas e de promover uma cultura de gestão de riscos sólida. Espera-se que uma

abordagem integrada contribua para a eficiência, transparência e confiabilidade das atividades da Administração Tributária e Aduaneira, fortalecendo sua reputação e relacionamento com os contribuintes e com a sociedade.

Passo 1. Estabelecimento do Contexto Estratégico da Organização

O primeiro passo para integrar a Estratégia, o GRC e o GRI é estabelecer o contexto estratégico da organização (primeira etapa do processo de gerenciamento de riscos e atividade obrigatoriamente implementada em qualquer processo de elaboração de estratégia). Isso envolve capturar o ambiente (e suas tendências) em que a Administração Tributária e Aduaneira está inserida, considerando fatores externos, como ambiente cultural, político, legal, regulatório, tecnológico, financeiro, entre outros, e fatores internos, como governança, estrutura organizacional, políticas e capacidades da organização.

Especialmente em relação ao contexto estratégico relacionado aos aspectos relacionados à conformidade tributária e aduaneiras e comportamento dos contribuintes diante das obrigações principais e acessórias, é essencial considerar todas as fontes de informação disponíveis, como legislação tributária e aduaneira, declarações de impostos, dados de terceiros, indicadores macroeconômicos, estudos sobre o gap tributário, resultados de auditorias (inclusive aleatórias), estudos que avaliem características e mudanças no comportamento de conformidade dos contribuintes e pesquisas de opinião da sociedade. Além disso, é importante avaliar as relações com as partes interessadas externas e suas percepções e valores.

Passo 2. Identificação, Análise e Priorização de Grandes Riscos Estratégicos (institucionais e de conformidade)

Com o contexto estabelecido, é necessário identificar, analisar e priorizar os grandes riscos a que Administração Tributária e Aduaneira está sujeita (etapas estas que compõem o processo de gerenciamento de riscos). Devem ser identificados tanto os grandes riscos de conformidade como os grandes riscos institucionais, em seguida eles devem ser analisados para, ao fim, serem classificados em ordem de prioridade.

Utilizando os conceitos propostos pelo CARTAC¹²:

¹²CARIBBEAN REGIONAL TECHNICAL ASSISTANCE CENTRE – CARTAC. Strengthening Risk Management and Audit Strategies to Improve Compliance. THOMSON, Ron. Belize, Belize. Julho de 2008.

- Os riscos institucionais estão associados à operação das AT&A e à possibilidade de ocorrência de perdas (de produção, ativos, clientes, receitas) resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, sistemas e estratégia. Esses riscos podem ser segregados em duas subcategorias: os de natureza interna e os de natureza externa à organização. A primeira está associada à deficiência nos controles internos, principalmente decorrentes de falhas em pessoas, tecnologia e processos. A segunda está associada a eventos não controláveis, mas gerenciáveis, como, por exemplo, o risco de escolher uma determinada estratégia não condizente com os fatores ambientais;

- Em relação aos riscos de conformidade, deve-se voltar à investigação dos níveis de cumprimento considerando-se: as quatro categorias de obrigações (inscrição nos cadastros, a entrega de declarações tempestivas, a prestação de informações corretas e ao pagamento do tributo devido); os principais tributos; e os principais segmentos de contribuintes. Os grandes riscos de conformidade, assim, identificados poderão ter relação com: complexidade do sistema tributário ou para cumprimento das obrigações a economia informal, fraudes (por contribuintes e intervenientes), omissão de informações e de declarações, planejamentos tributários abusivos etc.

É fundamental que equipes com conhecimentos específicos sejam constituídas para a identificação e análise tanto dos riscos institucionais como dos riscos de conformidade. A gestão dessas equipes individuais, no entanto, deve buscar garantir a integração entre as análises.

Deve-se aqui, também, avaliar os riscos relacionados ao próprio processo de definição da estratégia (riscos institucionais), garantindo que o estabelecimento do contexto tenha considerado todos os condicionantes ambientais relevantes e as expectativas das partes interessadas, e que o modelo adotado possa resultar na declaração de Objetivos de Resultado adequados e suficientes para responder ao contexto.

Por fim, vale mencionar que a priorização dos riscos não deverá ser reduzida a um exercício matemático. A classificação inicial deve ser revista e confirmada a partir de uma análise de outras questões relevantes, especialmente contextuais, de uma forma que melhor atenda aquilo que é mais importante para a organização.

Passo 3. Definição dos Objetivos de Resultado

De maneira alinhada com a missão, visão e valores da organização, e com base nos grandes riscos identificados e no contexto estabelecido, devem ser definidos os Objetivos de Resultado. São objetivos que devem responder aos desafios e oportunidades identificados e

refletir os riscos impostos pelo contexto operacional e de conformidade nos quais inserida Administração Tributária e Aduaneira.

Ao se definirem os objetivos de resultado a serem alcançados e o contexto (inclusive os grandes riscos) que os determinaram, as referências fundamentais diante das quais a gestão de riscos de toda a organização terá lugar poderão ser detalhadamente estabelecidas. Em conjunto, objetivos de resultado e seu contexto, permitirão revelar e avaliar a natureza e a complexidade dos riscos que a AT&A deverá gerenciar e sobre os quais atuar, por meio dos seus processos de trabalho internos.

Passo 4. Desdobramento em Objetivos de Processos Internos

O alcance dos Objetivos de Resultado estabelecidos se dará, necessariamente, por meio dos processos internos da instituição ou, quando estes são insuficientes, por meio de projetos.

No Passo 3 foram declarados os Objetivos de Resultado. Os contextos apurados no Passo 1 e no Passo 2, bem assim os riscos estratégicos, identificados a partir dos Objetivos de Resultado declarados, integram o contexto operacional que poderá, aqui, ser complementado para a definição dos objetivos de Processos Internos.

Note-se que os riscos são derivados dos objetivos e que também é possível derivar novos objetivos, de nível mais baixo, a partir dos riscos. (AUDIT, 2016 – Guia Metodológico)

Diante disso, definidos os Objetivos de Resultado, o contexto a eles relacionado deve ser detalhado e novos riscos, de conformidade e/ou institucionais (conforme o caso), identificados, analisados e priorizados.

Diante desse novo cenário, os Objetivos de Resultado devem ser desdobrados em Objetivos de Processos Internos, que são as atividades-chave que a Administração Tributária e Aduaneira deve realizar para responder ao contexto e, principalmente, aos riscos (de conformidade ou institucionais) identificados em relação aos objetivos de resultado, de modo a garantir o alcance destes.

Esses objetivos de processos internos devem ser definidos de forma clara e mensurável, com indicadores de desempenho estabelecidos para monitorar o progresso (etapa comum ao processo de gerenciamento de riscos e ao modelo BSC), garantindo que a organização esteja focada em mitigar os riscos estratégicos e melhorar a eficiência e eficácia de suas operações.

Passo 5. Desdobramento em Objetivos de Pessoas, Recursos e Desenvolvimento

De maneira semelhante ao que se fez no passo anterior, são agora os Objetivos de Processos Internos que devem ser desdobrados em Objetivos de Pessoas, Recursos e Desenvolvimento. Estes representam as competências-chave e os recursos que, se reforçados, garantirão as capacidades, os meios, os conhecimentos, os diferenciais competitivos para que a Administração Tributária e Aduaneira possa alcançar os Objetivos de Processos Internos e, por consequência os Objetivos de Resultado, em uma relação de causa e efeito.

Os Objetivos de Pessoas, Recursos e Desenvolvimento também devem ser definidos de forma clara e mensurável, com indicadores de desempenho estabelecidos para monitorar o progresso.

Igualmente, cada Objetivo de Pessoas, Recursos e Desenvolvimento deve ser alinhado ao contexto e aos riscos identificados em relação aos Objetivos de Resultado e de Processos Internos.

Passo 6. Definição de Indicadores de Desempenho e de Instrumentos para o Monitoramento e Análise Crítica sobre desenvolvimento da Estratégia.

O monitoramento e a elaboração de relatórios de desempenho respondem por um papel fundamental na integração entre a Estratégia, o GRC e o GRI. Este passo envolve atividades relacionadas às etapas “Monitoramento e Análise Crítica” e “Comunicação e Consulta” do processo de gerenciamento de riscos.

Devem ser estabelecidos indicadores-chave de desempenho (KPIs), e respectivas metas, para medir o progresso em relação aos objetivos de resultado e de processos internos e de riscos. Os KPIs devem ser acompanhados regularmente e os relatórios de avaliação desempenho devem ser gerados para fornecer informações atualizadas sobre o status dos riscos e a eficácia das medidas de controle implementadas.

Os relatórios de desempenho devem ser claros, concisos e fornecer uma visão geral do desempenho em relação aos objetivos estratégicos e aos riscos. Eles devem ser compartilhados com todas as partes interessadas relevantes, incluindo a alta administração, equipes de gerenciamento de riscos, órgãos reguladores e partes externas interessadas. Esses relatórios fornecem uma base para a tomada de decisões embasadas e ajudam a garantir a transparência e a prestação de contas em relação ao desempenho estratégico e em relação aos riscos.

Além disso, é importante que a estratégia seja revisada e atualizada regularmente para levar em consideração as mudanças no ambiente de riscos. Os riscos podem evoluir ao longo

do tempo devido a mudanças nas leis e regulamentos, avanços tecnológicos, mudanças na economia, entre outros fatores.

Passo 7. Definição de Planos de Ação Estratégicos

Com os objetivos de processos internos e de pessoas, recursos e desenvolvimento estabelecidos, com os riscos a eles relacionados conhecidos, e com indicadores de desempenho definidos, é necessário estabelecer os planos de ação estratégicos, que comportarão as medidas necessárias para alcançá-los (etapa de tratamento dos riscos do processo de gerenciamento de riscos). Não se está aqui propondo a implementação de planos de ação para o alcance direto dos objetivos de resultado, por considerar que esse decorreria do alcance dos objetivos de processos internos e de pessoas, recursos e desenvolvimento.

Note-se que esses planos estratégicos (preferencialmente plurianuais e com um olhar voltado à integração institucional) resultam da aplicação de um processo de gerenciamento de riscos, como o da norma ABNT NBR ISO 31000:2009 (Figura 1'a'), ou seja: a partir do contexto estabelecido e dos riscos identificados, analisados (especialmente com a investigação detalhada de suas causas) e priorizados, medidas de tratamento devem ser definidas e traduzidas em um plano de ação.

Sempre que possível, os Planos de Ação devem ter por foco o tratamento das causas dos riscos observados. Assim, quando um Plano de Ação for construído em relação a riscos institucionais, as medidas de tratamento definidas tendo por foco os meios institucionais, operacionais, organizacionais, corporativos que podem afetar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a própria efetividade e continuidade de suas operações. Já quando um Plano de Ação for impulsionado pela existência de um risco que tenha por causa as características e atitudes de contribuintes, que resultem em um determinado comportamento indesejável perante o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, esse risco será um risco de conformidade, exigindo implementação de um conjunto de opções de tratamento, preventivas e reativas, adotadas com direção aos fatores que determinam o comportamento, com vistas à sua alteração.

Nos planos deverão estar detalhados o contexto da medida (que deverá ser declarado com escopo no contexto e dos riscos, e suas causas, que levaram à definição dos objetivos correspondentes), as ações a serem implementadas, os prazos, os responsáveis por sua implementação, os resultados a serem alcançados e os indicadores e/ou outros instrumentos que permitam seu monitoramento e avaliação.

Esses Planos Estratégicos (preferencialmente plurianuais) deverão ser, posteriormente, desdobrados (revistos e detalhados a partir de novas análises) em Planos Operacionais anuais por cada processo de trabalho que guarde relação com as ações necessárias, nos diversos níveis organizacionais pertinentes (Unidades Centrais e Unidades Descentralizadas).

5. CONCLUSÃO

Com vistas ao cumprimento de sua principal missão, uma Administração Tributária e Aduaneira – AT&A movimenta sua estrutura, seus processos, seus recursos, seus sistemas, suas pessoas, na definição e implementação de estratégias e ações que visem influenciar o cumprimento e atuar sobre o não-cumprimento dos contribuintes e intervenientes do comércio exterior, promovendo a conformidade em relação às obrigações tributárias e aduaneiras.

Para isso é fundamental a gestão tanto dos riscos que podem afetar o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras por parte dos contribuintes e intervenientes do comércio exterior (ricos de conformidade) como daqueles que podem afetar as funcionalidades da AT&A e/ou a economicidade, eficiência, eficácia e a própria efetividade de suas operações.

No entanto, por competirem pelos mesmos recursos, tanto financeiros como humanos, e por se voltarem, ambas, ao fim, à consecução dos objetivos organizacionais, a Gestão dos Riscos de Conformidade Tributária e Aduaneira e a Gestão dos Riscos Institucionais (ou Operacionais, ou Corporativos), embora com focos distintos, devem se integrar. E o ponto central para essa integração deve ter por escopo os principais objetivos da instituição, em especial os incluídos no Planejamento Estratégico.

O Gerenciamento de Riscos de Conformidade e o Gerenciamento de Riscos Institucionais são, portanto, complementares, e devem passar a ser parte destacada da “maneira como a organização faz negócio” (OCDE, 2004), isto é, devem ser ponto central para a comunicação organizacional, governança e processos de tomada de decisão.

Assim, o gerenciamento de riscos (institucionais e de conformidade) integrados ao processo de elaboração da estratégia fornecerá os subsídios à decisão sobre o que deve ser prioritário para a instituição, como um todo e por suas partes. E essas prioridades, notadamente as voltadas ao impulsionamento da conformidade, deverão se converter em ações da AT&A que continuarão a ser executadas por meio de seus processos de trabalho, cuja economicidade,

eficiência, eficácia, efetividade e continuidade deverão ser garantidas por meio de um efetivo gerenciamento dos riscos institucionais.

Tendo isso por motivação, o presente artigo inicialmente apresentou os conceitos e semelhanças entre o GRC e o GRI, demonstrando que a despeito de cuidarem de objetos distintos, valem-se do mesmo processo.

Com vistas a permitir uma adequada gestão pela AT&A tanto dos riscos de conformidade como dos riscos institucionais, e diante da ausência de referências sobre essa questão, uma das principais contribuições deste artigo foi a proposição de um critério que permite claramente distinguir os eventos de cada uma dessas tipologias de risco:

O que diferencia as duas categorias de risco não é simplesmente o impacto, a consequência, pois mesmo riscos institucionais podem afetar a conformidade. A categorização de um risco como institucional ou de conformidade tributária e aduaneira passa pela análise de suas causas.

- Se a causa de um risco está relacionada à definição da estratégia, aos processos de trabalho, aos projetos, aos sistemas/tecnologia, aos recursos e pessoas de uma AT&A, esse será um risco institucional, ainda que imponha prejuízos ao cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras pelo contribuinte. A identificação de um risco institucional determinará a definição de medidas de tratamento que levem a uma maior economicidade, eficiência, eficácia e, também, efetividade operacional por parte da AT&A.

- Por outro lado, se o risco tiver por causa as características e atitudes de contribuintes, que resultem em um comportamento perante o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, esse risco será um risco de conformidade, exigindo implementação de medidas de tratamento voltadas à alteração desse comportamento de não-conformidade.

Com base, assim, nesse critério, pôde-se retomar as perguntas levantadas na Introdução para categorizar os eventos de risco ali descritos como riscos institucionais ou riscos de conformidade, a permitir um tratamento específico pela AT&A para cada modalidade de riscos.

Considerando-se que tanto o GRC e o GRI voltam-se à consecução dos objetivos organizacionais, eles devem, necessariamente, estar integrados de modo a que as prioridades institucionais se sobreponham às prioridades de cada uma dessas gestões isoladamente. Desse modo, este artigo também contribui ao apontar que essa integração deve ter como principal a Estratégia da AT&A e, principalmente, ao organizar e descrever 7 passos que orientam essa integração.

6. BIBLIOGRAFIA

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). (2009). **NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT.

Brasil. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (RFB/AUDIT). (2016). **Estudo sobre a situação atual da RFB em relação à gestão de riscos de conformidade tributária e aduaneira**. Brasília/DF. (Documento interno da RFB).

Brasil. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (RFB/AUDIT). (2016). **Guia teórico-metodológico: gestão de riscos de conformidade tributária e aduaneira**. Brasília/DF. (Documento interno da RFB)

Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC). (2008, julho). **Strengthening Risk Management and Audit Strategies to Improve Compliance**. Thomson, R. Belize, Belize.

Centro Interamericano de Administraciones Tributárias (CIAT), Serviço de Impostos Internos do Chile (SII), & Fundo Monetário Internacional (FMI). (2020). **Manual sobre Gestión de Riesgos de Incumplimiento para Administraciones Tributarias**.

European Commission. (2010). **Compliance risk management guide for tax administrations**. Brussels: EC, Fiscalis Risk Management Platform Group.

International Monetary Fund (IMF). (2010). **Revenue administration: developing a taxpayer compliance program**. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2007). **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos**. São Paulo, SP.

KAPLAN, R. S., & NORTON, D. (1997). **A Estratégia em Ação - Balanced Scorecard** (6^a ed.). Rio de Janeiro: Campus.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2004). **Compliance risk management: managing and improving tax compliance**. Paris: OCDE, Centre for Tax Policy and Administration.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2009). **Managing and improving compliance: recent developments in compliance risk treatments**. Paris: OCDE, Forum on Tax Administration: Compliance Sub-group.

TADAT Secretariat. (2019). **Tax Administration Diagnostic Assessment Tool: field guide**. Washington, DC: Secretariado do TADAT.

TRAPP, A. C. G., & CORRAR, L. J. (2005). **Avaliação e gerenciamento do risco operacional no Brasil: análise de caso de uma instituição financeira de grande porte.** Revista Contabilidade & Finanças, 16(37), 7-20.

World Bank. (2011). **Risk-based tax audits: approaches and country experiences.** Washington, DC: The World Bank.

World Customs Organization (WCO). (s. d.). **Customs risk management compendium.** Volume 1. Brussels.