

Informatização das administrações tributária e aduaneira

A informatização é uma parte importante dos projetos do Banco Mundial relacionados a impostos e alfândega. Baseando-se em projetos concluídos e em andamento - especialmente no Projeto de Informatização Tributária das Filipinas - esta nota oferece recomendações para planejamento e implementação de projetos.

Uma administração tributária ou aduaneira moderna depende da tecnologia da informação. Em poucos países, as operações fiscais e alfandegárias são tão limitadas que o processamento manual das declarações de renda e do pagamento de impostos seja cabível. Embora o Banco considere a informatização um elemento importante para a capacitação da administração da receita. Dentre os 43 projetos do Banco, com um componente importante de administração tributária ou aduaneira nos anos 90, 33 incluíram a informatização, parcial ou completa, de impostos e da alfândega.

O Fundo Monetário Internacional fornece assistência técnica para as iniciativas de reforma da administração da receita, mas não pode dar apoio à aquisição e desenvolvimento de hardwares e softwares. Desse modo, os projetos do Banco para informatização tributária e aduaneira podem ser um complemento ideal para os esforços do FMI. Nos últimos anos um dos mais significativos projetos desse tipo foi a informatização do Bureau of Internal Revenue (Receita Federal) e do Bureau of Customs (Alfândega), nas Filipinas. Esta nota baseia-se nos sete anos de implementação do projeto e num seminário ocorrido em Manila, em abril de 2000. O seminário fez parte de um novo instrumento avançado de avaliação, o Intensive Learning Implementation Completion Report (Relatório de Conclusão da Implementação de Apendizagem Intensiva), que abrangerá 30% da carteira de projetos do Banco. Esses novos relatórios apresentam análises mais profundas do que aquelas contidas nos Implementation Completion Reports (Relatórios de Conclusão da Implementação) comuns, extraindo as melhores práticas e lições para aperfeiçoar o planejamento, a estrutura e supervisão de projetos.

Objetivos dos projetos de informatização da receita fiscal

A mais óbvia vantagem da informatização é uma arrecadação de impostos mais eficiente, devido à melhor seleção para auditoria, à mais fácil detecção de contribuintes que param de pagar impostos ou que não os pagam, assim como ao processamento mais rápido de pagamentos e reembolsos. Esse é também o principal objetivo da maioria dos projetos de informatização do Banco – seja na Hungria, nas Filipinas, na Tailândia ou em qualquer outro lugar.

Embora a informatização procure ampliar a receita, este não deve ser o único objetivo dos projetos de informatização tributária. A tecnologia da informação também pode aumentar a transparência das administrações tributária e aduaneira, além de reduzir a corrupção. Pode melhorar o serviço ao contribuinte, além de revolucionar as comunicações entre as autoridades fiscais e o setor privado, bem como o intercâmbio de dados com as agências governamentais.

Ao ampliar suas metas, os projetos de informatização tributária podem servir de apoio às mudanças fundamentais na perspectiva, estrutura e opinião pública sobre as administrações de receita. O desenvolvimento de produtos, como os serviços interativos da Web para os contribuintes ou um sistema eletrônico de intercâmbio de dados com outras agências governamentais (como o Ministério das Finanças ou o registro fundiário) deveria ser um elemento essencial do planejamento inicial do projeto. Essa abordagem também evita situações como a ocorrida nas Filipinas, onde um sistema de intercâmbio de dados foi incluído somente muito mais tarde no processo, durante a implementação, causando problemas de coordenação e responsabilidade nacional sobre o projeto.

Os objetivos limitados dos antigos projetos de informatização tributária e aduaneira resultaram basicamente de sua caracterização como projetos de tecnologia da informação. Foi priorizado o fornecimento de hardware e software em vez da utilização de tecnologia da informação visando reformar

as operações e instituições. Para evitar esse resultado, o planejamento dos projetos de informatização tributária e aduaneira não deveria ser padronizado. Idealmente, a informatização deveria ser um componente de uma iniciativa maior do Banco Mundial para reformar as instituições e os procedimentos fiscais e alfandegários, como no Projeto de Modernização dos Serviços de Receita Federal da Letônia, ou estar vinculada à assistência técnica do FMI.

Preparação de um projeto de informatização tributária

Vários aspectos devem ser considerados na preparação de um projeto de informatização tributária.

Vínculos com as reformas da política e administração tributária

Como os projetos de informatização tributária fazem parte essencialmente dos projetos de reforma da administração fiscal, o seu planejamento depende do cronograma das reformas administrativa e judiciária do sistema tributário. As principais reformas da política fiscal durante a implementação do projeto podem afetar seriamente a sua duração e o seu sucesso. Idealmente, a informatização tributária deve acompanhar e oferecer apoio à reforma da política fiscal.

É preciso fazer um diagnóstico completo da administração tributária e de suas necessidades de reforma, antes de iniciar um projeto. Esse exame deve incluir uma avaliação detalhada das estruturas organizacionais, dos processos de trabalho e dos requisitos de relatórios. A dinamização dos procedimentos administrativos e a simplificação dos formulários fiscais são elementos importantes das reformas tributária e aduaneira em quase todos os países em desenvolvimento, devendo ser consideradas como parte inicial do projeto ou como um pré-requisito da informatização. Os projetos de informatização propostos pelo Banco nem sempre enfatizaram a importância do seqüenciamento das etapas da reforma. Em vez disso, os projetos assumiram, como no Projeto de Informatização Tributária das Filipinas, que o governo iniciaria as reformas administrativas necessárias sem estabelecer uma estratégia e um cronograma bem definidos.

Desenvolvimento de software

A maioria dos programas de informatização fiscal do Banco implica no desenvolvimento interno de novos softwares de administração tributária. Até recentemente, essa abordagem era inevitável porque havia pouca disponibilidade de programas de processamento de impostos. Porém, o desenvolvimento desse tipo de software é muito dispendioso, demorado e difícil, como mostra a experiência das Filipinas. Dentre os riscos significativos estão os programadores de sistemas inexperientes, a falta de cooperação entre o programador e a administração tributária, bem como problemas com a manutenção e atualização do sistema.

Nas Filipinas, a informatização da administração aduaneira foi muito menos problemática do que a informatização da administração tributária porque a alfândega contava com um pacote de softwares padrão, ASYCUDA, desenvolvido pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), que era utilizado em mais de 60 países. Foi desenvolvida uma nova versão do ASYCUDA, chamada ASYCUDA++, para as Filipinas, como parte do projeto de informatização concebido pelo Banco Mundial, que está sendo mantido pela UNCTAD para utilização global.

No caso dos impostos, o software Integrated Tax System and Internal Administrative System (Sistema Integrado Tributário e Sistema Administrativo Interno) foi projetado exclusivamente para a administração tributária das Filipinas e o risco do projeto e da manutenção caberia totalmente ao Bureau of Internal Revenue. Atualmente, estão disponíveis vários pacotes de softwares para a informatização integrada das administrações tributárias, bem como para a informatização de funções e serviços específicos, como análise de risco do contribuinte e arquivamento eletrônico. Os projetos futuros de informatização tributária devem utilizar, o mais possível, softwares padrão para essa finalidade.

Capacidade de absorção do projeto

A informatização é uma tarefa complexa em uma administração tributária cujos funcionários não têm experiência com computadores e cujos procedimentos comerciais são inadequados e mal planejados. Esses problemas colocam a questão sobre a informatização ser implementada de uma só vez ou em

etapas. O Bureau of Internal Revenue das Filipinas estava sobrecarregado com a tarefa de informatizar totalmente a administração tributária em apenas seis anos. Esse processo envolveu o desenvolvimento, teste e distribuição de 14 módulos do Sistema Tributário Integrado, a mudança dos procedimentos administrativos, o estabelecimento de centros de treinamento e o treinamento de mais de 6.000 funcionários, além da implantação de uma infra-estrutura de assistência ao contribuinte.

Projetos amplos de informatização devem dividir essas etapas em partes menores. Isso pode ser feito através do seqüenciamento adequado das tarefas de informatização, como registro ou seleção para auditoria, ou limitando o projeto à informatização de um pequeno número de departamentos nas principais regiões de arrecadação de impostos, passando a outros departamentos locais ou regionais em um estágio posterior.

Gestão das mudanças

Uma estratégia eficiente para gerir as mudanças é outra pré-condição para o sucesso de uma informatização tributária. Os projetos concluídos mostram que as atividades de gestão das mudanças devem ser iniciadas no início da etapa de implementação, devem visar igualmente os contribuintes e os funcionários da administração tributária e que podem ser necessários consultores internacionais para essas atividades, caso não estejam disponíveis consultores locais de alta qualidade.

Uma tarefa essencial e primordial é o diálogo com os contribuintes para lhes explicar os impactos e vantagens da informatização tributária. Caso contrário, poderá haver oposição e incompreensão dos contribuintes em relação aos projetos. Nas Filipinas, esses problemas causaram a suspensão de 80% das declarações de impostos durante a fase de teste do sistema.

Compromisso dos administradores

Os gerentes sêniores devem estar comprometidos com a informatização e a modernização durante a preparação e planejamento do projeto. Nenhum projeto que perdure por vários anos está imune a grandes mudanças na gerência sênior da agência encarregada de sua implementação, o que pode resultar em interrupções e redefinições das prioridades. Mas o impacto dessas mudanças pode ser reduzido se uma estratégia de implementação clara incluir pontos de referência para o plano de implementação e para as atividades acordadas com o governo cliente. Nas Filipinas, após as mudanças na chefia do Bureau of Internal Revenue, a estratégia de implementação do projeto de informatização sofreu duas grandes alterações. Esse problema poderia ter sido evitado se houvesse um plano de implementação melhor definido.

Implementação do projeto

Três elementos da implementação do projeto requerem especial atenção.

Plano de implementação

A falta de um plano detalhado de implementação foi um dos pontos mais frágeis dos projetos de informatização da administração tributária e aduaneira do Banco Mundial, tanto nas Filipinas quanto em vários outros países. É decisiva a definição correta das datas importantes do projeto, das ações necessárias para cumpri-las e das datas de entrega dos resultados, a fim de permitir uma pronta intervenção adequada, se ocorrerem problemas na implementação.

Supervisão

Os projetos de informatização tributária e aduaneira devem se orientar pelas prioridades da reforma administrativa e não pela lógica da tecnologia da informação. Essa questão tem consequência direta sobre a necessidade de supervisão de um projeto. A supervisão deve envolver especialistas em tecnologia da informação e administração tributária durante toda a implementação do projeto. É necessário identificar prematuramente as deficiências na implementação, que possam estar relacionadas à tecnologia da informação ou a problemas da política e administração tributárias. Idealmente, um especialista em gestão de mudanças deve estar encarregado, no mínimo, de parte dessas atividades de supervisão.

Aquisições

A aquisição é um importante obstáculo nos projetos que envolvem tecnologia da informação em larga escala. As especificações de equipamentos devem ser, ao mesmo tempo, detalhadas e flexíveis, e levar em conta a curta duração do hardware.

Vários fatores contribuíram para uma aquisição de material bem-sucedida no projeto de informatização tributária das Filipinas: a participação de especialistas na tecnologia da informação, familiarizados com problemas de aquisição, a utilização de uma empresa com grande experiência em aquisição como consultora de compras do projeto e as exigentes convocações para licitação, que incluíam um contrato do tipo obra completa e experiência internacional com projetos semelhantes.

Sustentabilidade do projeto

Um sistema de tecnologia da informação é um grande investimento, com implicações orçamentárias e de recursos humanos que ultrapassam a duração do projeto. De acordo com os dados do FMI, uma administração tributária normalmente necessita de um orçamento para tecnologia da informação que corresponda a aproximadamente 10% de seu orçamento total nos anos em que não são implementadas grandes mudanças. Durante os períodos em que elas ocorrem essa parcela aumentará para 15 a 20% e às vezes mais. Há um risco substancial de que, sem as alterações na alocação orçamentária, uma administração tributária não poderá manter e modernizar o seu sistema de computadores. Há várias maneiras de abordar essas questões:

- O governo pode se comprometer com o fornecimento de recursos financeiros suficientes para o sistema no futuro.
- A administração tributária pode, através de um acordo com o governo, obter a permissão para reter uma porcentagem fixa dos impostos adicionais, arrecadados através da utilização do sistema de computadores.
- Pode ser concedida autonomia à administração tributária quanto às questões orçamentárias, de pessoal e de aquisições, como ocorre com muitas autoridades fiscais autônomas na América Latina e na África.

Uma grande rotatividade de pessoal da equipe de tecnologia da informação é outro desafio de uma administração tributária informatizada. Na maioria dos países, os salários dos funcionários públicos não são competitivos em relação aos oferecidos pela iniciativa privada e os especialistas em tecnologia da informação normalmente encontram uma grande oferta de trabalho nas empresas privadas. Há somente duas maneiras de lidar com essa questão: isentando a equipe de tecnologia da informação das leis salariais (de preferência, através de uma cláusula no acordo inicial do projeto) ou terceirizando as atividades dessa tecnologia. A terceirização requer um estudo de viabilidade para identificar os critérios de qualidade e de custos.

Vínculos com outras reformas do setor público

Os projetos de informatização da administração tributária devem ser vistos no contexto mais amplo das reformas do setor público. Elas abrangem questões como a estratégia geral do governo para utilização da tecnologia da informação, a autonomia da agência fiscal para manter os sistemas de tecnologia da informação, as políticas de aquisição, a legislação do funcionalismo público, bem como a comunicação e cooperação entre as agências governamentais. A informatização tributária e aduaneira é, muitas vezes, a primeira exposição de um país a um projeto de informatização mais amplo do setor público. As lições dessa informatização podem incentivar ou desencorajar a exploração de oportunidades de um governo informatizado em outras agências.

Esta nota foi escrita por Michael Engelschalk (Especialista Sênior do Setor Público, Divisão de Administração do Setor Público, Rede PREM), Samia Melhem (Especialista Sênior de Informática, Grupo de Produto Global para Tecnologias de Informação) e Dana Weist (Especialista Sênior do Setor Público, Unidade PREM do Leste Asiático e Pacífico).

Se você tiver interesse em artigos semelhantes, considere a possibilidade de participar do Grupo Temático de Política e Administração Fiscal. Entre em contato com Michael Engelschalk (x87764) ou Anna Hansson (x38485), ou clique em Thematic Groups, na Rede PREM.

Page 1

Banco Mundial

PREM

Outubro 2000

número 44

Setor Público

Vice-presidência para economia do desenvolvimento e rede de redução da pobreza e gestão econômica

Page 1 – Margin text

Uma tecnologia aprimorada possibilita melhor arrecadação de impostos e pode reduzir a corrupção, aperfeiçoar os serviços e as comunicações públicas e privadas

Page 2

Nota PREM 44
Outubro 2000

Page 2 – Margin text

A informatização deveria ser um componente de um esforço maior do Banco para reformar as organizações e procedimentos relativos a impostos e alfândega

Page 3

Nota PREM 44
Outubro 2000

Page 3 – Margin text

O plano detalhado de implementação do projeto é muito importante

Page 4 – Margin text

Os projetos de informatização deveriam ser considerados no contexto mais amplo das reformas do setor público

Page 4

Esta série de notas destina-se a resumir as recomendações sobre práticas corretas e as principais políticas sobre os tópicos relacionados à PREM. As Notas PREM são distribuídas para toda a equipe do Banco Mundial e também estão disponíveis no site da rede PREM na Web, (<http://prem>). Se você tiver interesse em escrever uma Nota PREM, envie a sua idéia por correio eletrônico para Sarah Nedolast. Para obter cópias adicionais desta nota, entre em contato com o PREM Advisory Service, no telefone x87736.

Preparado para a equipe do Banco Mundial