

Melhorias no serviço ao contribuinte e facilidade de pagamento de impostos em Cingapura

Cingapura foi a primeira cidade no mundo a adotar, de modo rápido e amplo, uma nova tecnologia de administração da receita. Quais lições esta experiência oferece aos países em desenvolvimento?

Cingapura é uma pequena ilha com alta renda per capita, infra-estrutura e população tecnologicamente sofisticadas e um sistema de receita bem organizado e eficiente. No entanto, Cingapura tornou-se independente em 1965, como uma cidade-estado de baixa renda e uma estrutura e administração da receita semelhantes àquelas de muitas outras ex-colônias britânicas. Além disso, manteve muitas características fiscais frequentemente consideradas arcaicas - como a utilização do imposto do selo e avaliação oficial, em vez da autoavaliação - e adotou incentivos que facilitaram a evasão fiscal e complicaram a administração da receita. Ainda assim, as finanças públicas foram muito bem administradas e o setor público teve um papel-chave no desenvolvimento geral de Cingapura e em sua orientação para determinados setores.

Nos últimos dez anos, o governo modernizou e informatizou Cingapura. A administração tributária era uma área que obviamente precisava ser atualizada. Em 1990, o Inland Revenue Department (a Receita Federal de Cingapura) empilhava volumes cada vez maiores de impostos não recolhidos a cada ano, havia um rodízio de pessoal quase três vezes maior que o do serviço público como um todo e apresentava o mais baixo índice de satisfação dos contribuintes em todo o setor público (Sia e Neo, 1997).

Em 1992, foi criada a Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS, Receita Federal de Cingapura) para administrar as declarações de imposto sobre a renda e a propriedade, assim como um novo imposto sobre valor agregado chamado de imposto sobre bens e serviços. O planejamento começou pelo desenvolvimento de uma abordagem informatizada e integrada da administração tributária, que logo foi reorganizada em linhas funcionais. Durante os oito anos seguintes, um sistema administrativo totalmente novo foi introduzido de modo bem planejado e com etapas definidas cuidadosamente.

O resultado desse processo foi impressionante. Embora, o tamanho da equipe da receita fiscal tenha se mantido constante, foi reduzido o volume de impostos atrasados, as avaliações de propriedades foram atualizadas, diminuiu-se o rodízio de pessoal, as auditorias foram aperfeiçoadas e a satisfação do público com o serviço tributário aumentou de modo significativo. Em uma pesquisa recente, 95% dos contribuintes pessoa física, 83% dos contribuintes pessoa jurídica e 93% dos contribuintes que pagam impostos sobre bens e serviços disseram que estavam satisfeitos com os serviços do IRAS e os achavam convenientes e competentes, salientando que eram prestados com cortesia.

O que fez Cingapura?

Uma das primeiras etapas implementadas pela IRAS foi a informatização do sistema de arquivamento de documentos em papel, permitindo que estes fossem recuperados instantaneamente nos terminais de rede. Essa mudança tornou os procedimentos administrativos mais eficientes e liberou a equipe do trabalho improdutivo de manipulação da documentação em papel, permitindo a oferta de um melhor serviço ao contribuinte e mais auditorias de finais. Até 80% das avaliações são feitas automaticamente, nos casos simples, e o período necessário

para apresentá-las diminuiu de 12 a 18 meses para 3 a 5 meses.

Contudo, os contribuintes ainda precisavam apresentar suas declarações originais em papel. Por isso, em 1995, a IRAS passou à etapa seguinte, ou seja, a implantação do pagamento de impostos de pessoas físicas por telefone. A eliminação dos documentos em papel reduziu o tempo necessário para processar as declarações de imposto, melhorando assim o serviço ao contribuinte. A legislação foi modificada de modo a indicar que o documento produzido pelo computador era uma representação fiel da documentação original em papel, e muitos contribuintes passaram a utilizar o conveniente sistema de pagamento de impostos via telefone. Mesmo assim, alguns contribuintes se sentiam desconfortáveis com a falta de uma confirmação visual inerente a esse sistema. Muitas pessoas preferem dispor de documentos em papel.

Em 1998, Cingapura empreendeu a próxima etapa lógica e introduziu a apresentação direta e eletrônica das declarações de imposto sobre renda de trabalho para pessoas físicas. Embora tenham sido empreendidos esforços para simplificar o sistema e torná-lo atraente, no primeiro ano, apenas 61.000 contribuintes se beneficiaram do sistema eletrônico de declaração imposto de renda. Mas em 2000, em seguida aos aperfeiçoamentos – muitos originados por sugestões de contribuintes – aproximadamente um terço deles (364.000) utilizaram o sistema. (Outros 119.000 apresentaram suas declarações de imposto por telefone.) A declaração de renda eletrônica foi estendida às pessoas jurídicas e ao pagamento de impostos sobre bens e serviços.

Outra etapa importante foi a implementação, em 1996, do serviço instantâneo. Os contribuintes agora podiam consultar diretamente qualquer tipo de imposto através de um sistema integrado de informações, chamado Inland Revenue Integrated System (IRIS). O IRIS é um sistema com arquitetura de cliente-servidor em três níveis, equipado com a mais recente tecnologia de imagem e um banco de dados integrado para os principais impostos. O sistema fornece um serviço telefônico automatizado, disponível 24 horas, de informações sobre impostos de renda, propriedade e sobre bens e serviços, no qual os contribuintes acessam informações específicas utilizando um número de identificação pessoal.

Em torno de 43% das consultas são atendidas pelo sistema de resposta automática, embora os fiscais ainda respondam a 400.000 chamadas por ano. Além disso, uma lista de avaliação especial fornece informações sobre valores, preços e posse de propriedades. O IRAS também implantou um serviço gratuito automatizado que permite aos contribuintes solicitar formulários e brochuras por fax. Todos esses serviços facilitaram o acesso à informação pelos contribuintes.

Além disso, o sistema foi apresentado de maneira mais atraente. Por exemplo, os contribuintes podem ver o formulário inteiro (inclusive quaisquer correções feitas) antes de enviá-lo. Se o empregador de um contribuinte fornecer diretamente ao IRAS dados sobre a declaração de renda – o que está ocorrendo com maior frequência – o contribuinte precisará apenas clicar na caixa apropriada para enviar o formulário. Como todos pagamentos de dividendos das companhias registradas de Cingapura devem ser efetuados pelo Central Depository (Instituição Depositária Central), os contribuintes, cuja renda provém somente do emprego e desses dividendos, não precisam mais declarar os detalhes referentes a esses rendimentos. Por isso, o custo da arrecadação de impostos foi bastante reduzido. O objetivo a longo prazo é eliminar a necessidade da maioria dos contribuintes de enviar qualquer tipo de declaração. Vínculos bem desenvolvidos com outras agências governamentais identificam os novos contribuintes, registram os fluxos de renda e facilitam os processos administrativos.

Foram tomadas medidas consideráveis para manter a segurança do sistema. Além do número de identificação pessoal, enviado pelo correio para cada contribuinte, o sistema aceita apenas dados brutos (impedindo o contágio por vírus). No IRAS, as informações estão sempre acessíveis e são cuidadosamente rastreadas, um processo que também facilita as avaliações detalhadas do desempenho dos funcionários.

Além do envio eletrônico das declarações de renda, os contribuintes também podem pagar impostos por via eletrônica. Está disponível um plano de 12 prestações mensais sem juros (com base na tributação do ano anterior) no qual o imposto é descontado diretamente das contas bancárias. As alterações nos valores dos impostos a pagar acarretam ajustes automáticos nos pagamentos. Como alternativa, o contribuinte pode pagar uma quantia única, uma vez que seu imposto corrente é

tributado por dedução na fonte, via telefone, serviços bancários via Internet ou debitados em cartão nos quiosques de pagamento ou nas centrais de serviço ao contribuinte. Aproximadamente três quintos dos contribuintes pessoa física (e metade dos contribuintes que pagam imposto sobre propriedade) utilizam esses sistemas.

O IRAS introduziu recentemente o serviço de carimbo eletrônico com o qual os impostos do selo em documentos, como hipotecas, escrituras e transferências de ações, podem ser pagos automaticamente. Esse sistema gera um certificado que substitui o selo oficial e pode ser impresso de imediato.

Os planos de expansão do uso da tecnologia de informação no IRAS incluem uma caixa de correio eletrônico personalizada para cada contribuinte, oferta de serviços eletrônicos de declaração de imposto de renda por empresas, declarações eletrônicas de imposto sobre propriedade e crédito automático de deduções de imposto destinadas a doações de caridade, com base nas informações fornecidas eletronicamente pelas organizações de caridade.

No todo, uma publicação do governo na Internet parece não estar longe da verdade quando afirma que “o site do IRAS é o mais eficiente e popular dos sites eletrônicos interativos de governo e que o sistema de declaração eletrônica de imposto de Cingapura é invejado pelos países líderes em tecnologia de informação (e também pelos seus contribuintes) no mundo inteiro” (*Singapore Wave*, 1 de agosto de 2000). De fato, segundo um artigo recente em *The Economist*, que cita um funcionário público dos EUA, “o centro eCitizen de Cingapura é o exemplo mais avançado de prestação integrada de serviços no mundo” (24 de junho de 2000, *Government and the Internet Survey*).

Como Cingapura realizou tudo isso?

Cingapura realizou tudo isso tão bem e rapidamente por três razões. Primeira, a decisão sobre as mudanças foi tomada pelos mais altos escalões do governo. Segunda, a administração fiscal foi reposicionada, reorganizada e equipada com os recursos necessários à execução das principais tarefas das quais ficou encarregada. Em seu ponto mais alto, por exemplo, 200 pessoas (incluindo consultores) trabalharam em tempo integral para desenvolver e implementar o sistema de computação da nova administração fiscal. Terceira, o sistema foi extremamente bem planejado e implementado, de modo cuidadoso, em etapas definidas e monitoradas, levando em conta os comentários dos clientes em cada estágio antes de prosseguir.

Cingapura não apenas introduziu novas tecnologias na administração fiscal, mas transformou-a inteiramente:

- A estrutura da administração e seu processo de controle organizacional.
- Todo o processamento interno das informações dos contribuintes. Por exemplo, foram criados indicadores detalhados de desempenho para melhorar a prestação de contas dos fiscais e vinculados incentivos financeiros significativos ao bom desempenho.

Foi necessário um esforço sustentado e substancial para planejar as mudanças, treinar a equipe, gerenciar e monitorar o processo.

Desta maneira, a mudança na administração fiscal em Cingapura foi mais fundamental do que a simples introdução da declaração eletrônica de imposto e da criação de um site na Web atraente. Antes da criação do IRAS, a administração fiscal não passava de uma clássica burocracia hierárquica que passava muito tempo ocupando-se de rever as declarações iniciais de imposto e empreendendo muitas etapas intermediárias, antes de emitir uma avaliação, seguida do pagamento e da promoção do cumprimento da lei, em separado. Quase todos os aspectos desse sistema foram alterados em estágios bem planejados e executados cuidadosamente, antes da introdução dos novos serviços diretos ao contribuinte (envio de declarações de imposto por telefone), em 1995.

O principal componente da tecnologia da informação, essencial a essa reestruturação, foi o sistema de imagens que substituiu os documentos em papel, em 1992. A resultante automação dos procedimentos padrão tornou o sistema menos dependente da especialização dos funcionários individualmente e reduziu o potencial de corrupção, por exemplo, através da separação nítida entre o processamento de declarações de imposto, as auditorias e pagamentos. Uma segunda característica importante do uso dessa tecnologia foi a possibilidade de contar cada vez mais com informações

fornecidas eletronicamente por terceiros.

Igualmente importantes foram as mudanças de atitude dos fiscais em relação aos contribuintes, que passaram a considerar honestas as informações enviadas pelos mesmos. Um funcionário expressou da seguinte forma essa mudança de atitude, “Quando tratamos com nossos contribuintes, o IRAS não significa apenas o Inland Revenue Authority of Singapore, mas também ‘Eu atendo e presto serviços’”. As iniciativas para facilitar o pagamento de impostos dos contribuintes refletem essa atitude.

Alguns dos especialistas em administração foram liberados do trabalho de rotina e agora se ocupam mais intensamente de auditorias e investigações. A Divisão de Auditoria, por exemplo, aumentou seus funcionários de 20, em 1993, para 200, em 1997 (em relação a uma equipe basicamente constante de 1600 pessoas).

Outros países podem fazer o mesmo?

A maioria dos países em desenvolvimento é diferente de Cingapura. Por isso, não é provável que possam emular essa experiência facilmente. No entanto, muitos aspectos dessa mudança não dependem exclusivamente das características do país. Outros países podem implementar várias destas realizações:

- Obtenção de forte apoio de líderes políticos dedicados e com prática durante um período ininterrupto.
- Desenvolvimento e implementação de um plano de negócios estratégico.
- Criação de uma autoridade fiscal, parcialmente independente, que possa contratar pessoas fora dos limites do serviço público.
- Transformar a estrutura tributária em funcional.
- Redução do potencial de corrupção através da automação e reestruturação dos sistemas de controle.
- Fortalecimento das auditorias.
- Mudança de atitude em relação aos contribuintes.
- Simplificação e redução do manuseio de papel através do uso adequado da tecnologia de informação.

Poucos países podem avançar tanto nessas mudanças quanto Cingapura.

Mas todos podem continuar nesse caminho, possibilitando vantagens tanto para a receita quanto para os cidadãos. Certamente, essa tarefa se tornará mais fácil se os países também ficarem atentos às recomendações sobre reformas tributárias convencionais, como evitar os incentivos fiscais complexos e abolir impostos arcaicos, por exemplo,

o imposto do selo e lançar mão preferencialmente da autoavaliação e do imposto retido na fonte. A eficiência administrativa de Cingapura adotou esse critério para solucionar problemas associados aos impostos, porém, é recomendado à maioria dos países que organizem primeiro a sua estrutura tributária ou, pelo menos, simultaneamente. De modo semelhante, a maioria dos países precisa desenvolver números de identificação do contribuinte confiáveis antes de poderem utilizar de modo eficiente a tecnologia da informação. Por fim, o sistema de Cingapura se fundamenta basicamente na confiança que os cidadãos têm no governo. Esta precisa ser adquirida e não apenas pressuposta.

Bibliografia adicional

Sia, Siew Kien, and Boon Siong Neo. 1997. “Reengineering Effectiveness and the Redesign of Organizational Control: A Case Study of the Inland Revenue Authority of Singapore.” *Journal of Management Information Services* 14 (summer): 69-82.

Esta nota foi escrita por Richard M. Bird (Professor Adjunto, Rotman School of Management, Universidade de Toronto) e Oliver Oldman (Professor Emérito de Direito, Escola de Direito de Harvard). Os autores agradecem a colaboração de Goh Khee Kuan e de seus colegas na Inland

Revenue Authority of Singapore.

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

Page 1

Banco Mundial

PREM

Dezembro 2000

número 48

Setor Público

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

Page 1 – Margin text

O resultado da informatização e integração da administração fiscal de Cingapura foi impressionante

Page 2 – Margin text

Os novos serviços facilitaram aos contribuintes o rápido acesso à informação

Page 2

Nota PREM 48

Dezembro 2000

Page 3 – Margin text

A mudança na administração fiscal foi mais fundamental do que a simples introdução da declaração eletrônica de impostos e da criação de um site da Web atraente

Page 3

Nota PREM 48

Dezembro 2000

Page 4 – Margin text

Todos os países podem seguir o exemplo de Cingapura, proporcionando vantagens tanto para a receita quanto para os cidadãos

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