

Apresentação

Auditoria na Tributação sobre o Consumo

Auditoria operacional coordenada realizada com a participação de 17 Tribunais de Contas Estaduais/Municipais e a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso.

Período de realização dos trabalhos: JUN21 a JUL22, pela então SecexTributária (atualmente integrante da AucFiscal/SecexContas)

1

ANOP Coordenada na Tributação sobre o Consumo

Objetivos

- Elaborar um diagnóstico sobre as principais distorções do Sistema Tributário Nacional, com foco na tributação sobre o consumo, cuja responsabilidade é dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), avaliando os aspectos de neutralidade e complexidade, os quais tem impactos importantes em toda a cadeia produtiva e na atração de investimentos
- Tornar o TCU um participante do debate da reforma tributária, por meio do fornecimento de subsídios ao Congresso Nacional e participação em audiências públicas no âmbito das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo, em especial a PEC 45/2019, PEC 110/2019 e PL 3887/2020

Trabalho realizado em 2 etapas: Primeira etapa

- Realizado pela equipe do TCU (TC 017.542/2021-9), na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos, tratou das distorções existentes na legislação e na operacionalização dos três tributos federais incidentes sobre o consumo: o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) e duas contribuições sociais incidentes sobre receita ou faturamento: a destinada para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), e outra destinada para financiamento da seguridade social (Cofins)
- As equipes dos 15 TCE, dos 2 TCM e da CGE/MT realizaram seus trabalhos nos fiscos estaduais/municipais (obtendo informações de 14 estados e de 10 grandes municípios), abordando as distorções existentes no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação e (ICMS) e no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

Trabalho realizado em 2 etapas: Segunda etapa

- Consolidação (TC 006.253/2022-9) das informações relativas ao ICMS e ao ISS, fornecidas por cada um dos órgãos participantes (dezessete tribunais de contas e uma controladoria-geral do estado) da auditoria coordenada realizada simultaneamente, com as informações obtidas da parte federal



2

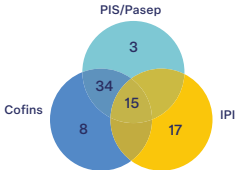
Principais achados

1. O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro



1. O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro

Grande quantidade de renúncias tributárias



1. O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro

Grande quantidade de renúncias tributárias

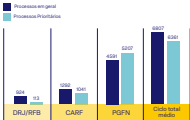
Ano	União (IPI, PIS/Pasep e Cofins)		Estados (ICMS)		Capitais (ISS)	
	Arrecadado	Renúncia	Arrecadado	Renúncia	Arrecadado	Renúncia
2015	304.720	100.229	254.736	30.522	4.303	536
2016	303.650	97.737	259.110	31.934	5.516	531
2017	326.081	103.512	274.030	38.801	5.586	642
2018	361.455	116.563	295.800	35.666	6.542	593
2019	375.795	122.719	316.940	36.713	7.040	685
2020	349.031	132.669	323.738	68.509	6.764	632
Subtotais	2.020.732	673.429	1.724.354	242.143	35.751	3.618
Totais gerais	4.700.028					

Arrecadação e Renúncias de Receita de tributos sobre o consumo entre 2015 e 2020 (milhões de reais)

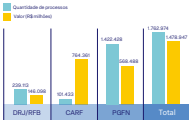
2. A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para empresas e para a fiscalização

- Análises sobre a quantidade de normas tributárias (32 mil federais, 138 mil estaduais e 249 mil municipais) e sua dificuldade de interpretação, prazos de processamento de pedidos de restituição de tributos, estoques de contencioso tributário e duração dos processos evidenciaram que a elevada complexidade da tributação sobre o consumo gera elevados custos, tanto para as empresas quanto para a fiscalização dos tributos.

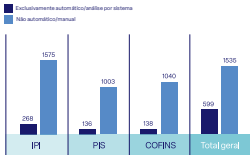
Tempo médio contencioso



Estoque de contencioso



2. A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para empresas e para a fiscalização



3. Dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo

- Na promulgação da Constituição Federal de 1988 não prosperou a proposta de reforma tributária do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), apresentada em 1987
- Ainda no governo de Fernando Collor (de 1990 até 1992), o processo de impeachment impediu o prosseguimento de medidas recomendadas pela comissão executiva da reforma fiscal
- Durante a revisão constitucional de 1993- 1994, cerca de 60 propostas de reforma tributária chegaram a tramitar pelo Congresso Nacional, sem sucesso
- Não obtiveram êxito as propostas de reformas apresentadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 até 2002, PEC 175/95) e de Lula (de 2003 até 2011, PEC 233/08)

Fatores que contribuem para a dificuldade para aprovação de uma reforma tributária ampla sobre o consumo: complexidade do tema, grande número de atores com interesses frequentemente divergentes e o conflito federativo fiscal.

4. Os problemas identificados na tributação federal também estão presentes na tributação sobre o consumo nos níveis estadual e municipal

5. O Confaz não tem sido capaz de impedir que os Estados e o DF concedam incentivos e benefícios fiscais à revelia de suas deliberações, de modo a atrair investimentos para os seus territórios





3

Mecanismos inovadores

Essenciais para possibilitar uma futura implementação do IVA:

- Nota Fiscal Eletrônica: A Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e a Nota Fiscal de Comércio Eletrônica (NFC-e) já estão padronizadas em todas as unidades da federação. Mas cada município tem a sua NFS-e. Os PLP 521/18 e 217/19, em tramitação no CN, têm o objetivo de instituir o padrão nacional da NFS-e e criar o Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviço eletrônica.
- Governo Digital: a implantação do IVA dependerá de compartilhamento contínuo de informações entre os fiscos municipais, estaduais e federal, não somente em relação à emissão das notas fiscais eletrônicas, mas também para permitir ao contribuinte a obtenção de informações tempestivas acerca do creditamento e ressarcimento nas operações. Assim, a operacionalização eficiente de um IVA só será possível após a adesão das Administrações Tributárias das três esferas ao governo digital.

Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

- 9.1. Recomendar ao MF que desenvolva estudo para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil;
- 9.2. Recomendar ao MF e à RFB:
 - 9.2.1. a adoção de providências para reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro destes tributos aos contribuintes;
 - 9.2.2. a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal;

Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

- 9.3. recomendar à RFB a implementação de medidas para promoção do compliance dos tributos (conformidade cooperativa), tal como preconiza o projeto do programa "Confia" do órgão, observando a implementação do Selo de Desburocratização como disposto na Lei que racionaliza atos e procedimentos administrativos (Lei 13.726/2018, art. 7º);
- 9.4. encaminhar cópia do presente relatório ao Congresso Nacional, à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf), ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), à Confederação Nacional de Municípios (CNM) e à Frente Nacional dos Prefeitos, com vistas a dar conhecimento das seguintes medidas consideradas como necessárias para a adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País:

Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

- 9.4.1. unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promoção do tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal (achado 1.3);
- 9.4.2. simplificação da tributação federal sobre o consumo, nos termos do art. 37, "caput", da Constituição Federal (achado 2.1);
- 9.4.3 implantação da Nota Fiscal Eletrônica para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, com padronização nacional dos modelos de documentos fiscais de serviço, e instituição do Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (CGNFS), objeto do Projeto de Lei Complementar (PLP) 521/2018

Acórdão 1408/23-TCU-Plenário

- 9.1. recomendar ao MF a adoção de providências (normativas, administrativas e tecnológicas) com vistas a dotar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária preconizada pelo art. 198, §3, inciso IV do CTN, conforme a alteração realizada pela LC 187/2021, incluindo a estruturação e automatização do Portal Nacional de Transparência Tributária, de modo que passe possibilitar a realização de consultas eficazes e automáticas às informações disponíveis.