

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601522

UCI Executora: SFC/DE/CGFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária II.

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço (OS) nº 201601522 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Os trabalhos foram realizados no período de 16/04/2016 a 07/07/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do Relatório de Gestão e de peças complementares pela RFB, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Análise Gerencial, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

### **1. Introdução**

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda. A RFB é responsável pela administração tributária e aduaneira de competência da União. Também subsidia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, previne e combate a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.



No exercício de 2015, conforme dados do Relatório de Gestão, a RFB executou despesas na ordem de R\$ 7,3 bilhões de reais, considerando a Unidade Central e as Descentralizadas, e arrecadou receitas em torno de R\$ 1,274 trilhões de reais, considerando os valores atualizados pela inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

#### Do escopo dos trabalhos

No que se refere ao escopo do presente trabalho foi estabelecido em Ata de reunião entre a Secretaria de Controle Externo da Fazenda do Tribunal de Contas da União (SECEX/Fazenda/TCU) e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária (CGFAZ), que tratou da definição das estratégias das ações de controle a serem realizadas por este Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) sob a gestão da Receita Federal do Brasil (RFB) no decorrer do exercício de 2015.

Em síntese, segue o escopo definido junto ao TCU:

- Análise das instituições dos Parcelamentos Especiais do Governo Federal, com foco nos controles (processos de adesão, consolidação, exclusão e cobrança dos inadimplentes) e nos resultados esperados;
- Monitoramento das recomendações da auditoria interna da RFB (Avaliação dos Indicadores de Desempenho estratégicos auditados pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB (Audit).

Em acréscimo, tem-se o escopo de conteúdo de Natureza Geral, constante do Plano de Auditoria do MTFC (itens obrigatórios):

- Monitoramento das recomendações da CGU;
- Monitoramento dos Acórdãos do TCU direcionados à RFB com determinação expressa para que o MTFC acompanhe o atendimento;
- Avaliação dos registros no CGUPAD das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados.

A definição do escopo da auditoria levou em consideração a materialidade dos créditos ativos tributário da Fazenda Nacional, em torno de R\$ 1,5 trilhão, e as implicações que afetam o potencial de arrecadação da RFB.

#### Critérios:

Os principais critérios utilizados para análise dos achados foram as normas que compõem a legislação tributária, em especial a Constituição Federal (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Código Tributário Nacional (CTN), bem como os documentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) *Barreiras Jurídicas, Políticas e administrativas aos Investimentos no Brasil (2001)* e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) *Relatório Econômico da OCDE Brasil (2015)*.



## 2. RESULTADO DOS TRABALHOS

### 2.1 Do Planejamento Estratégico e da Gestão de Riscos da RFB

Verificou-se que a RFB conta com um Planejamento Estratégico, baseado na metodologia do *Balanced Scorecard (BSC)*, estruturado com Mapa Estratégico e com indicadores de desempenho estabelecidos, com vistas ao alcance da missão institucional da RFB.

O planejamento estratégico compreende o período de 2012 a 2015 e atualmente, segundo informações do Relatório de Gestão, a RFB está trabalhando na elaboração do seu Planejamento Estratégico para o ciclo de 2016-2019.

Quanto à Gestão de Riscos a RFB informa que o modelo de gestão dos controles internos da RFB está baseado em uma estrutura composta por cinco níveis de controle, nos moldes do modelo estabelecido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*. A organização desses níveis leva em conta o planejamento estratégico e os objetivos operacionais, de comunicação e de conformidade dele advindos.

A atual Política de Gerenciamento de Riscos da Receita Federal do Brasil (RFB) está disciplinada pela Portaria RFB nº 1.674 de 16 de setembro de 2014. Conforme dados da RFB tal política é baseada nos preceitos da NBR ISO 31000:2009, publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A portaria determina que o Gerenciamento de Riscos seja implantado por todas as áreas de negócio da RFB, como parte de seu modelo de gestão. Determina ainda, na sua implantação, que sejam priorizados os processos de trabalho que impactam diretamente o atingimento dos objetivos estratégicos institucionais.

### 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão da RFB

Primeiramente, cabe destacar que a LRF preconiza que a boa gestão dos ingressos financeiros é pressuposto basilar no regime de responsabilidade fiscal. A Lei Complementar nº 101/2000 não se preocupa, apenas, em limitar o gasto público. Busca, além disso, uma melhor gestão da receita, que reduza a evasão e a sonegação fiscal e evite a renúncia descompensada de arrecadação. Nesse sentido, dispõe em seu artigo 1º que:

*Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de **metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a **renúncia de receita**, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.[...] (Grifos nossos)*

Para a Auditoria Anual de Contas (AAC), sobre o exercício de 2015, foi selecionado, como principal assunto, a análise das instituições dos Parcelamentos Especiais do Governo Federal, com foco nos controles (processos de adesão, consolidação, exclusão e cobrança dos inadimplentes) e nos resultados esperados.



Em informação constante do Relatório de Gestão da RFB, sobre o exercício de 2015, consta que o Índice de Adimplência do Crédito Tributário (IACT) tem sido impactado negativamente pelos reiterados programas de parcelamentos especiais do Governo Federal.

Essa situação foi verificada junto à RFB que apresentou o impacto negativo na arrecadação tributária, por meio de dados e de estudos, conforme constatação no item 1.1.1.2 deste relatório.

Conforme o estudo *Parcelamentos tributários - análise de comportamento e impacto*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmecc), utilizando-se de dados da RFB e de auxílio das ferramentas econométricas, estima-se que R\$ 18,6 bilhões deixaram de ser arrecadados de obrigações tributárias correntes por ano em decorrência das publicações de parcelamentos especiais, a partir do 1º Refis, instituído pela Lei nº 9.964/2000.

Nos últimos 16 anos foram instituídos quatro grandes parcelamentos especiais, convencionalmente chamados de Refis, sendo que a partir do ano de 2000 foram instituídos um a cada 3 anos. O último grande parcelamento especial foi o Refis da Crise em 2009, que teve quatro reaberturas no período de 2013 a 2014.

Vários outros parcelamentos especiais foram instituídos, além dos chamados parcelamentos setoriais, nos últimos 10 anos. A RFB demonstrou com dados e estudos que a instituição desses benefícios de maneira reiterada tem um efeito negativo no comportamento da arrecadação induzida, pois os contribuintes acabam protelando ao máximo o recolhimento dos tributos à espera de um outro Refis, principalmente os grandes contribuintes.

Estudos do BIRD demonstram que o sistema tributário nacional é complexo e ineficiente, sendo um dos fatores que pressionam os contribuintes, principalmente os mais bem assessorados, a dedicarem boa parte dos seus recursos em planejamento tributário, aproveitando-se das “brechas” da legislação, formulando teses e entendimentos nos morosos contenciosos administrativos e judiciais. Essa questão é agravada com a possibilidade de os contribuintes usufruírem dos parcelamentos especiais de longos prazos, alguns chegam a 240 meses, muitos dos contribuintes nesse período esvaziam o seu patrimônio para frustrar uma eventual execução fiscal, no caso de exclusão por inadimplência e inscrição em Dívida Ativa da União.

Conforme dados da RFB, dos 9.427 grandes contribuintes com acompanhamento diferenciado, aqueles que tem, entre outros critérios, faturamento superior a R\$ 150 milhões anuais, 2.023 participaram de três ou mais parcelamentos especiais. Ressalta-se que a dívida de todos os contribuintes que participaram de três ou mais Refis, de 2000 a 2009, somaram R\$ 160 bilhões, deste montante 68% são de responsabilidade dos contribuintes sujeitos ao acompanhamento diferenciado.

Trata-se de uma medida assimétrica, pois beneficia os maus pagadores de impostos em detrimento dos bons contribuintes. O resultado prático dessas medidas infringe o princípio constitucional tributário da igualdade entre os contribuintes e o princípio da eficiência da administração tributária, previstos na LRF (art. 67, II, c/c CF/88, art. 37).



Outro problema decorrente da instituição dos parcelamentos especiais, tratado no item 1.1.1.3 deste relatório, foi a dificuldade da RFB de se construir sistemas informatizados adequados a cada parcelamento instituído pelo Governo, que possibilitem a consolidação e a cobrança de todos os débitos apresentados pelos contribuintes no momento da adesão. A RFB informou que o tempo médio para se construir os referidos sistemas e as soluções para o processamento das exclusões dos inadimplentes são, respectivamente, de dois anos e de um ano. Tais dificuldades são justificadas pela complexidade de cada parcelamento instituído. Somente no Refis da Crise, instituído pela Medida Provisória nº 449/2008, convertida na Lei nº 11.941/2009, foram autorizados 14 situações de parcelamentos com diferenciadas condições de adesão.

No item 1.1.1.4 do presente relatório, foi constatado que as atuações relativas às tarefas de consolidação e controle dos parcelamentos estão concentradas na unidade central da RFB. Isto posto, foi recomendado por este órgão de Controle Interno uma maior participação das superintendências regionais que, por sua localização e escopo de trabalhos, apresentam um conhecimento mais aprofundado sobre os grandes devedores de sua região, dessa forma espera-se que tenham condições de realizar trabalhos diferenciados de inteligência com focos nesses devedores.

### 2.3 Do Monitoramento dos Órgão de Controle Interno e Externo

As atividades da RFB, desenvolvidas para o alcance da sua missão institucional, são monitoradas no âmbito da Unidade pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB (Audit) e externamente pelos órgãos de controle MTFC e TCU.

Quanto à atuação do TCU junto à RFB, não houve acordos com determinações para acompanhamento por parte deste MTFC no exercício sob análise. As determinações do TCU feitas diretamente à Unidade estão sendo acompanhadas pela Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle Externo (Diaex), que integra a estrutura da Audit, conforme atribuição contida no art. 37 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, e alterações posteriores.

No que se refere ao acompanhamento das recomendações do MTFC, verificou-se que a unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações, que também se encontram sob a responsabilidade da Audit. Até o final do exercício de 2015, foram atendidas quatro de um total de quinze recomendações, conforme tabela a seguir:

*Tabela 1: Síntese das recomendações vigentes ou atendidas em 2015*

Documento	Status da recomendação	
	Atendidas	Em implementação
Relatório de Auditoria nº 201305830	2	2
Relatório de Auditoria nº 201502923	2	9
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>11</b>

Fonte: Sistema Monitor, 05 de julho de 2016.

A partir de 2016, o processo de monitoramento das ações de controle desempenhado pela SFC ocorre com o encaminhamento ao gestor, o que é formalizado por meio do Sistema

Monitor. O gestor federal da Secretaria da Receita Federal, por meio da Audit está cadastrado no Sistema e registra suas manifestações. Por meio do referido Sistema, a equipe da SFC analisa as providências e, se for o caso, registra o atendimento ou monitoramento das recomendações.

No que se refere as auditorias da Audit, no Relatório Anual de Atividades (Raint) referente ao exercício 2015 e no Relatório Gerencial de Recomendações encaminhado à esta MTFC em resposta à SA 201601522/02, por meio do Ofício nº 19/2016-RFB/Audit/Diaex, verificou-se a não implementação das recomendações da auditoria realizada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit) nos indicadores de desempenho da Instituição, escopo deste trabalho, cujo objetivo foi avaliar as ações gerenciais, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, fornecendo à alta administração informações, recomendações e sugestões que auxiliem no processo de gestão da Instituição como um todo.

Na referida auditoria sobre os indicadores, a Audit identificou falhas que comprometem os critérios de qualidade nos seguintes indicadores: Grau de fluidez do despacho de importação; Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação; Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação e Coeficiente de Horas Trabalhadas. Em decorrências das falhas identificadas, a Audit formulou recomendações à Unidade, com prazos para serem sanadas ou justificadas, no caso de não atendimento.

Apesar disso, verificou-se no Relatório de Gestão da RFB os indicadores pendentes quanto aos critérios de qualidade. Por outro lado, o Parecer da Unidade de Auditoria Interna sobre o exercício 2015, peça integrante do processo de prestação de contas, que deveria conter as análises das recomendações da Audit, não abordou a matéria. Esse ponto está detalhado no item 1.1.1.5 deste relatório.

## **2.4 Da atividade de Correição**

A UPC adotou providências suficientes para a adequada manutenção das informações no Sistema de Processos Disciplinares (CGU-PAD), relativas aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, apresentando apenas dois processos inseridos no sistema acima do prazo de 30 dias, não sendo verificada nenhuma inconsistência entre o Relatório de Correição 2015 disponibilizado no sistema e-contas e a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD no exercício de 2015 sob análise.

## **2.5 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

A RFB têm realizado avanços na gestão, como por exemplo, a adoção da Política de Gerenciamento de Riscos da Receita Federal do Brasil (RFB), disciplinada pela Portaria RFB nº 1.674 de 16 de setembro de 2014. Por outro lado, verificou-se a inclusão no Relatório de Gestão de indicadores que não refletem o fenômeno que se pretende medir, tendo em vista o não atendimento a critérios de qualidade, conforme evidenciado em trabalho realizado pela Auditoria Interna daquela Unidade.



No que se refere à presente auditoria, constatou-se a existência de reflexos negativos na arrecadação e na Administração Tributária Federal em decorrência dos reiterados Programas de Parcelamentos Especiais, por exemplo, aquele expressado pelo Índice de Adimplência do Crédito Tributário (IACT), conforme informado pela própria Unidade no Relatório de Gestão. Ainda, verificou-se que a instituição de parcelamentos pelo legislador acarreta dificuldades na gestão da RFB, tendo em vista a complexidade de cada parcelamento instituído, a periodicidade dessas instituições e a amplitude de regras distintas entre as modalidades.

Cabe destacar que, no estudo *Parcelamentos tributários - análise de comportamento e impacto*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmecc), utilizando-se de dados da RFB e de auxílio das ferramentas econométricas, estima-se que R\$ 18,6 bilhões deixaram de ser arrecadados de obrigações tributárias correntes por ano em decorrência das publicações de parcelamentos especiais, a partir do 1º Refis, instituído pela Lei nº 9.964/2000.

Quanto às recomendações registradas no Plano de Providência Permanente, verificou-se que a Unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações, que se encontra sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB (Audit). Durante o exercício de 2015, foram atendidas quatro de um total de quinze recomendações.

Por fim, registra-se que o servidor listado a seguir que não teve sua assinatura aposta neste relatório não estava presente, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuou efetivamente como membro da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília/DF, 22 de julho de 2016.

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária II



## **1 GESTÃO OPERACIONAL**

### **1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

#### **1.1.1 Efetividade dos Resultados da Gestão**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

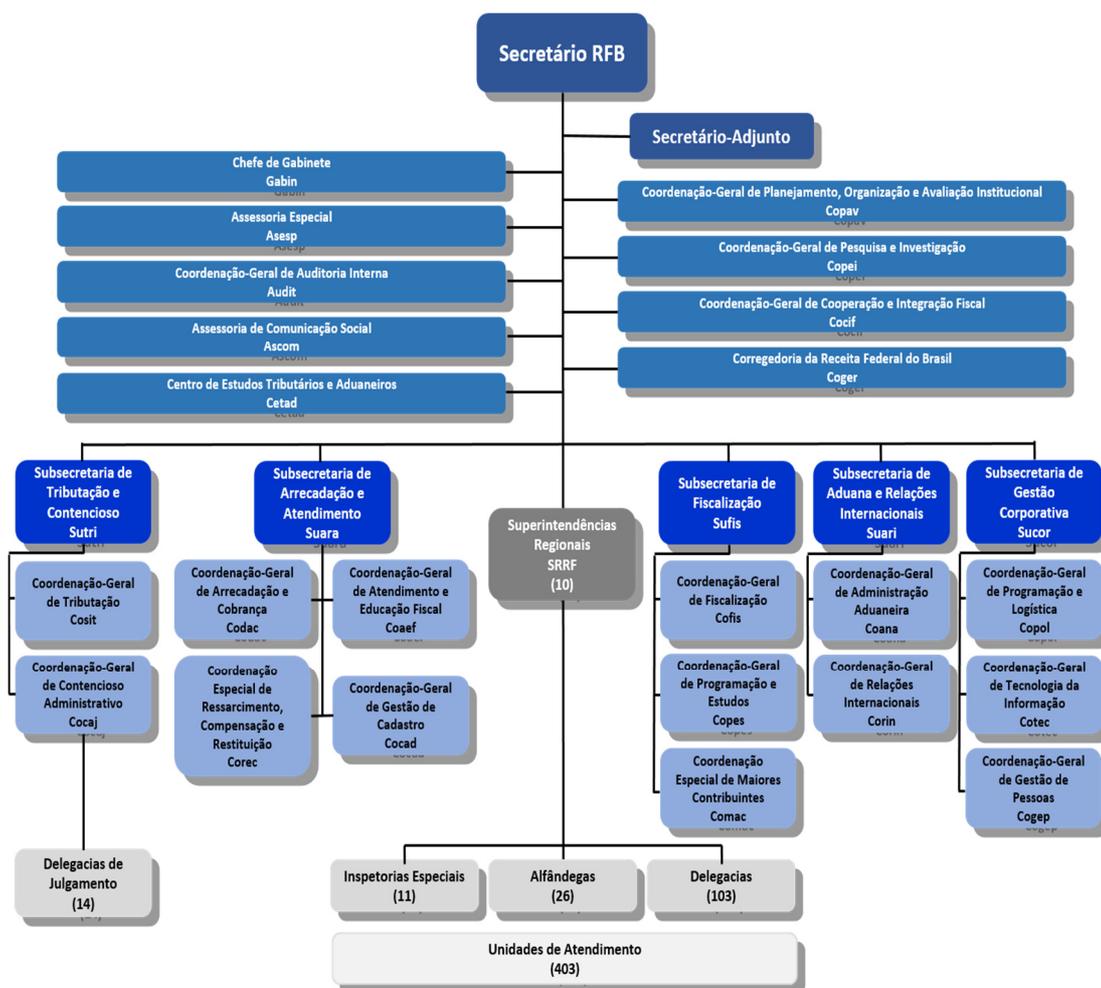
###### **Contextualização da Unidade**

###### **Fato**

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda. Além de realizar administração tributária e aduaneira de competência da União, também subsidia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, previne e combate a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

Atualmente, conta com o trabalho de unidades administrativas, distribuídas em todo o território nacional e com a atuação de mais de 23 mil servidores em exercício. A estrutura organizacional é composta por um comando central, unidades centrais (9 de assessoramento direto e 5 de atividades específicas) e unidades descentralizadas. Sendo 10 Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil (SRRF); 14 Delegacias de Julgamento (DRJ); 103 Delegacias; 26 Alfândegas; 55 Inspetorias, sendo 11 especiais; 403 Unidades de Atendimento; e 4 Adidâncias no exterior, conforme apresentado no organograma a seguir:





Fonte: Relatório de Gestão da RFB (2015).

A RFB executou em 2015 o último ano do seu Planejamento Estratégico, elaborado para o período 2012 a 2015, norteado pelo marco institucional a seguir:

*Missão Institucional: Exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade.*

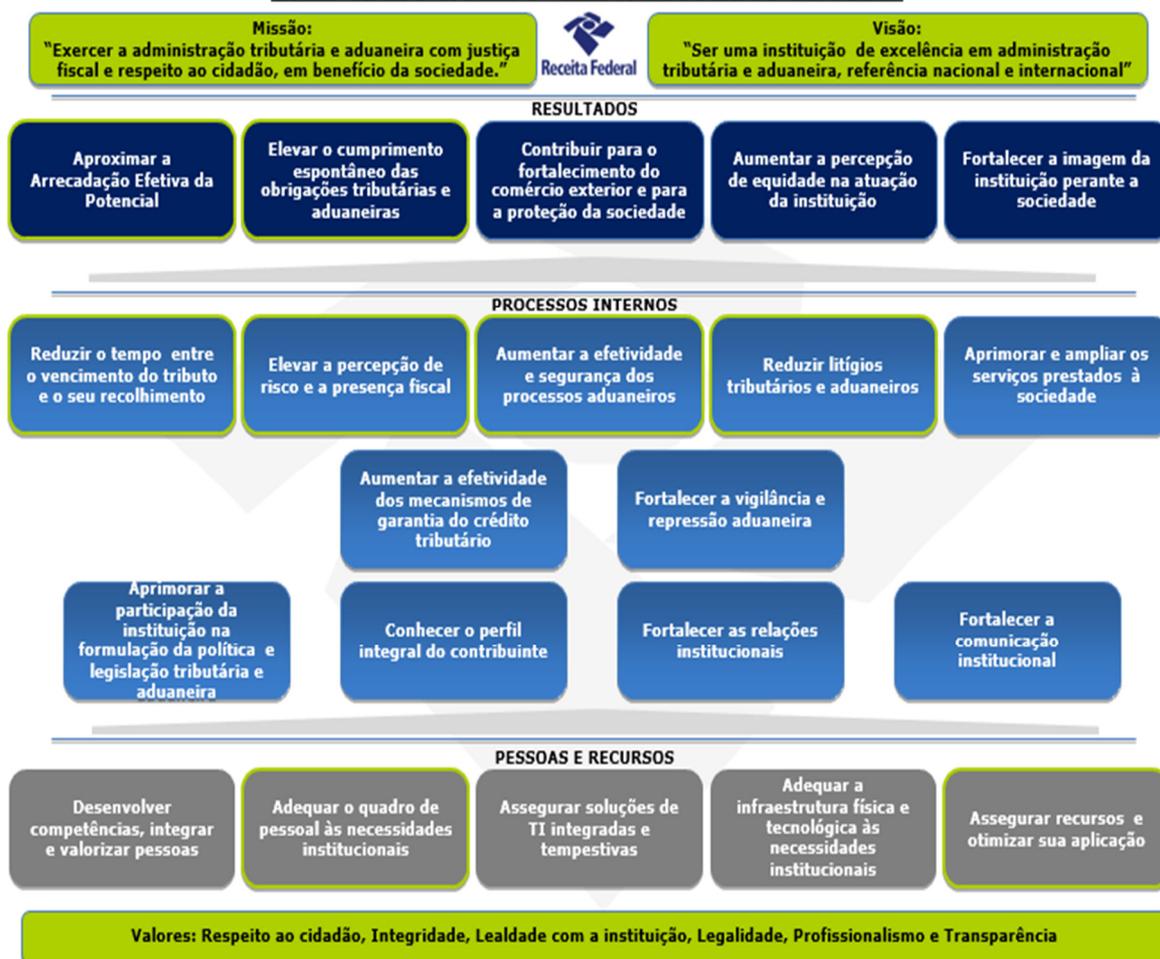
*Visão de futuro: Ser uma instituição de excelência em administração tributária e aduaneira, referência nacional e internacional.*

*Valores institucionais: Respeito ao cidadão, integridade, lealdade com a instituição, legalidade, profissionalismo e transparência.*

O Mapa Estratégico para o quadriênio 2012-2015 é composto por 21 objetivos estratégicos, distribuídos em três perspectivas: Pessoas e Recursos – a base de sustentação da Instituição; Processos Internos – as atividades desenvolvidas na Receita Federal; e Resultados – o que deve ser entregue ao Estado e à sociedade.



## MAPA ESTRATÉGICO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL 2012-2015



Fonte: Relatório de Gestão da RFB (2015).

Além do Mapa Estratégico, a RFB dispõe de mais três instrumentos basilares para pôr em prática e avaliar o seu Planejamento Estratégico: a Cadeia de Valores – que é a representação gráfica de como são organizados e agrupados os processos de trabalho; o Painel de Desempenho – que é a representação gráfica dos indicadores estratégicos definidos para avaliar os Objetivos Estratégicos; e o Portfólio de Projetos Estratégicos Institucionais – que são projetos prioritizados em seguimento às orientações do Plano Plurianual 2012-2015 e do Mapa Estratégico, acompanhados diretamente pelo Gabinete do Secretário da RFB.

A Cadeia de Valor da RFB foi publicada em 2013, tendo sido atualizada em 2014. Atualmente os principais macroprocesso da Cadeia de Valor da RFB são:

- Gestão das Políticas Tributária e Aduaneira
- Gestão do Crédito Tributário
- Fiscalização Tributária e Combate a Ilícitos
- Controle aduaneiro
- Prevenção e Solução de Litígios Tributários e Aduaneiros
- Relacionamento com Sociedade, Governos e Organismos Nacionais e Internacionais.

Abrangência dos macroprocesso, conforme informações do RG da RFB:

*“Gestão das Políticas Tributária e Aduaneira: Compreende a formulação e análise de propostas de política tributária e aduaneira, o monitoramento e a avaliação do sistema tributário e aduaneiro, bem como o acompanhamento e o subsídio da avaliação das políticas públicas implementadas com benefício fiscal.*

*Gestão do Crédito Tributário: Compreende as atividades de gestão do crédito tributário e dos procedimentos de arrecadação, de habilitação e reconhecimento de benefícios fiscais e regimes especiais de tributação, monitorar a arrecadação dos contribuintes relevantes, exercer o controle do cumprimento das obrigações acessórias e atuar na garantia do crédito tributário.*

*Fiscalização Tributária e Combate a Ilícitos: Consiste em promover a conformidade tributária espontânea do contribuinte, em identificar e selecionar sujeitos passivos na condição de não cumprimento da obrigação tributária ou que incorram na prática de ilícitos tributários e aduaneiros e em executar procedimento de fiscalização para constituir o crédito tributário.*

*Controle aduaneiro: Consiste em realizar o controle e a fiscalização da entrada e saída de mercadorias de origem estrangeira no país, o acompanhamento do despacho aduaneiro, a verificação da correta informação da base de cálculo de incidência dos tributos devidos na operação e o controle da aplicação de medidas de defesa comercial.*

*Prevenção e Solução de Litígios Tributários e Aduaneiros: Compreende a formulação de projetos de atos administrativos, regulamentares, orientações normativas e de uniformização da jurisprudência para prevenção e redução de litígios tributários e aduaneiros.*

*Relacionamento com Sociedade, Governos e Organismos Nacionais e Internacionais: Abrange o desenvolvimento de atividades voltadas para o relacionamento com a sociedade, governos e organismos nacionais e internacionais.”*

Os fatos apresentados neste trabalho de alguma maneira envolvem uma ou mais tarefas e atividades dos referidos Macroprocessos Finalísticos da RFB, seja em forma de constatação, informação ou monitoramento das recomendações dos órgãos de Controle Interno ou Externo.

### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Reflexos negativos na arrecadação e na Administração Tributária Federal em decorrência dos reiterados Programas de Parcelamentos Especiais, no contexto da legislação tributária nacional.**

A presente constatação trata-se dos impactos negativos dos reiterados programas de parcelamentos especiais do Governo Federal, especialmente, os denominados Refis. Para um melhor entendimento da importância do tema, faz-se necessário compreender o crédito tributário e o cenário em que se encontra a sua cobrança atualmente no Estado brasileiro.

Em apertada síntese, o crédito tributário nasce com o lançamento, que é um ato vinculado (obrigatório por lei) da administração tributária que verifica a ocorrência do fato gerador do

tributo, identifica o sujeito passivo da obrigação tributária, determina a matéria tributável, aponta o montante do crédito e aplica, se for o caso, a penalidade cabível.

O lançamento pode ser contestado pelo contribuinte em primeira instância junto as Delegacias Regionais de Julgamento (DRJ) no âmbito da RFB e em segunda instância administrativa no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Caso o contribuinte não obtenha êxito em nenhum daqueles órgãos de julgamento administrativo, o crédito tributário deverá ser inscrito em Dívida Ativa da União (DAU) pela unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

O volume de recursos em discussão nos contenciosos fiscais, conforme dados do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF) em 2015, contava com montantes de R\$ 124 bilhões na RFB/DRJ, de R\$ 600 bilhões no Carf e de R\$ 1,27 trilhão na PGFN. Além disso, o PMINF esclarece que o tempo médio da litigância administrativa na DRJ/RFB e no Carf é de dois e cinco anos respectivamente, sendo mais 10 anos em média na PGFN para a execução e litigância judicial.

Cabe ressaltar que o parcelamento tributário é uma espécie de confissão de dívida à Fazenda Nacional. Na prática, vários devedores abrem mão do contencioso, seja ele administrativo ou judicial, para aderirem aos programas de parcelamentos, principalmente os especiais.

Necessário mencionar que, segundo entendimento doutrinário, a instituição do parcelamento consiste numa medida de política fiscal com a qual o Estado procura recuperar créditos e criar condições práticas para que os contribuintes inadimplentes tenham a possibilidade de voltar para a regularidade, usufruindo dos benefícios daí decorrentes.

Destaca-se que, enquanto o contribuinte permanecer no parcelamento, terá suspenso a exigibilidade do crédito tributário, conforme art. 151, inciso VI, do Código Tributário Nacional (CTN), o que veda a cobrança por parte do fisco e a inscrição em Dívida Ativa da União (DAU) e demais medidas restritivas, como a inscrição no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin). Ainda, o contribuinte poderá obter as certidões positivas com efeito de negativas, tendo em vista que a suspensão afasta a situação de inadimplência para todos os fins, possibilitando contratar com a administração pública e adquirir financiamentos em entidades financeiras, etc.

Isto posto, em análise do Relatório de Gestão da RFB, item 2.4.3.2.1, referente ao exercício de 2015, verificou-se a informação de que os Parcelamentos Especiais instituídos pelo Governo Federal têm afetado negativamente o Índice de Adimplência do Crédito Tributário (IACT), conforme transcrito a seguir:

“[...]  
2.4.3.2.1 - Índice de Adimplência do Crédito Tributário (IACT)  
[...]”

**Análise de Desempenho:**

**Situação Atual:** O IACT mede a adimplência de pagamentos relacionados a créditos tributários declarados em Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) e Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP). Neste 4º trimestre de 2015, todas as Regiões Fiscais (RF) estão abaixo de suas respectivas metas regionais. A 1ª, a 7ª e a 8ª RF estão



*pouco abaixo da meta, distante cerca de 1%. Já a 3ª, a 4ª e a 5ª RF apresentam seus resultados mais distantes de suas metas em mais de 3%. Registre-se que houve um pequeno crescimento no Indicador em relação ao trimestre anterior apenas na 5ª RF. Em janeiro de 2014, o Indicador no nível nacional apresentava um resultado de 96,1% e agora seu resultado é de 95%. Nessa visão histórica **resta caracterizado o fenômeno de queda do Indicador em face do oferecimento frequente de parcelamentos especiais, com possibilidades de redução de até 100% de multas, juros e encargos legais, o que tem desestimulado a adimplência dos contribuintes. Em outras palavras, o contribuinte declara o seu débito, mas não o paga, esperando o próximo parcelamento especial.***” (grifo nosso)

A análise apresentada pela RFB, juntamente com os morosos processos tributários, administrativos e judiciais, reforçam as consequências negativas da complexa legislação tributária nacional.

Segundo Estudo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), *Barreiras Jurídicas, Políticas e Administrativas aos Investimentos no Brasil, 2001, pág. 169/170*, não muito recente (2001), mas que ainda reflete a realidade atual, o Sistema Tributário Nacional (STN) é bastante complexo e causa desequilíbrios negativos à economia nacional, senão vejamos:

[...]

496. *Contudo, apesar destes esforços significativos de racionalização da administração fiscal, o sistema tributário brasileiro é complexo. Alterações contínuas de leis e regulamentos em conjunto com alterações de alíquotas de imposto diminuem a eficiência comercial não apenas em relação a investidores como também à administração pública. O regime tributário de pessoa jurídica apresenta enorme quantidade de normas fiscais, bem como procedimentos administrativos e judiciais envolvendo contribuintes e autoridades fiscais. Os investidores, em especial os de pequeno e médio porte, não dispõem de recursos para acompanhar de modo contínuo as frequentes alterações de regulamentos. [...]*

497. *Uma multinacional com investimentos em todo o mundo mencionou que, no Brasil, seu departamento de administração fiscal era 75 por cento maior que os das empresas de investimento similar em outros países. Isto se devia à complexidade do sistema e à necessidade de pessoal adicional para acompanhar as alterações da legislação. Esse fato aumentou significativamente seus custos operacionais, além de consumir mais tempo de administração.*

[...]

499. *A atração exercida por um país depende de muitos fatores, sendo o sistema tributário apenas um entre eles. Além do nível das próprias alíquotas de imposto, uma estrutura fiscal ineficiente, complexa e sem transparência pode desencorajar investimentos externos diretos. Uma estrutura fiscal deficiente pode impor aos empreendedores altos custos de observância normativa. Ademais, a estrutura fiscal pode interferir em decisões empresariais acertadas que melhoram a produtividade de um país. Em economias de mercado, os lucros sinalizam, para os investidores, que montante de seus recursos deveria ser investido em determinada atividade comercial. Quando as estruturas fiscais são ineficientes, os sinais enviados pelos lucros são distorcidos pelos impostos – os empresários preferem investir em projetos não mais com base exclusivamente em oportunidades econômicas, mas visando economia fiscal.*”

A questão apontada pelo citado Estudo do Bird é ratificada em relatório recente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) *Relatório Econômico da OCDE Brasil (2015)*, pág. 22, conforme a seguir:

*“Os altos custos da indústria do Brasil como resultado de políticas mal desenhadas são frequentemente chamados de “custo Brasil”. O primeiro dentre estes é um sistema fragmentado e ineficiente de impostos indiretos. O ponto em que o Brasil mais se destaca são os altos custos de compliance (cumprimento) dos impostos indiretos (Banco Mundial, 2015; CNI, 2014). Uma empresa padrão na indústria de transformação gasta 2.600 horas anuais para cumprir suas obrigações fiscais, contra 356 horas nos países latino-americanos, e 184 nos países da OCDE (Figura 14).”*

Infer-se dos textos do Bird e da OCDE que os contribuintes, racionalmente, em situações Sistema Tributário complexos, não gastam todos os seus recursos exclusivamente na busca de investimentos na atividade comercial e no aumento do capital empresarial. A explicação está no fato de as empresas dedicarem uma boa parte de seus recursos em formulações de teses a serem discutidas junto ao fisco ou ao judiciário e em planejamentos tributários, que consiste na execução e construção de um plano tributário, que busca, prioritariamente, identificar ações futuras, conseguindo prever os seus riscos e erros corrigindo-os e auferindo os melhores resultados em termos de economia fiscal.

O comportamento racional da maioria dos contribuintes, especialmente os grandes devedores, é de buscar a economia fiscal por todos os meios disponíveis na legislação tributária nacional. Primeiramente o contribuinte pode entrar nos morosos contenciosos administrativo e judicial para que, em algum momento posterior ou após a derrota em todas as instâncias, possa se aproveitar dos parcelamentos concedidos pelo Governo Federal.

Esse entendimento, foi observado em um manual sobre o Refis da Crise, editado por uma empresa de consultoria e assessoria tributária, em 2011, no qual, em relação aos 4 (quatro) primeiros programas de parcelamentos especiais, segundo os autores, instituídos pelo fisco federal, verifica-se:

*“Se o Fisco Federal continuar nesse ritmo, é provável que tenhamos em 2012 um outro parcelamento diferenciado, que, talvez, seja batizado de ‘REFIS da Copa’, diante da proximidade que terá com a Copa de 2014 no Brasil, ou, ainda, ‘REFIS da Olimpíada’!*

*Brincadeiras a parte, percebe-se que o contribuinte brasileiro, **culturalmente, pode contar com esses parcelamentos especiais**, que não é prerrogativa apenas da União, já que os Estados e os Municípios brasileiros também concedem corriqueiramente tais benefícios (PPI do ICMS, Primavera Tributária, REFIS etc.).*

*Essa prática frequente dos Fiscos acaba encorajando os contribuintes a discutirem “teses tributárias” administrativa e judicialmente, assim como “forçarem” alguns entendimentos fiscais, pois, caso percam no futuro, tais débitos gerados poderão ser “tranquilamente” incluídos em parcelamentos dessa natureza.” (grifos nossos).*

O referido manual é de acesso público no seguinte endereço <http://refisdacrise.com.br/manual-do-refis/>.



Segundo o Estudo intitulado "*Parcelamentos tributários - análise de comportamento e impacto, publicado pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmecc, 2016)*", que analisa as empresas com acompanhamento diferenciado ou especial e com o auxílio das ferramentas econométricas, descarta-se a hipótese de que os parcelamentos de natureza tributária não influenciam a decisão dos agentes econômicos na manutenção do pagamento de suas obrigações tributárias correntes, ou seja, não se mantém a regularidade da arrecadação induzida.

Pelo estudo baseados em dados da RFB, a expectativa reduz em 5,8% (cinco vírgula oito por cento) o incremento esperado da arrecadação induzida para as empresas que optam pelo parcelamento, comparando com as que não optaram. Após a opção pelo parcelamento, pelos modelos apresentados, o "efeito colateral" acarreta um decréscimo estimado de 1,5% (um vírgula cinco por cento) no incremento esperado da arrecadação induzida. **Estima-se, portanto, conforme o estudo, que R\$ 18,6 bilhões deixaram de ser arrecadados de obrigações tributárias correntes por ano em decorrência das publicações de parcelamentos especiais.**

Além disso, Estudo publicado em 24 de julho de 2014 pela OCDE "*Working Smarter in Tax Debt Management*", o qual apresenta quadro comparativo dos parcelamentos em 26 países, demonstra que, para a maioria dos países o período máximo de parcelamento é de 12 (doze) ou de 24 (vinte e quatro) meses. Ainda, de acordo com o Estudo em comento, apenas em casos especiais esse prazo é alongado, e nesses casos é exigida garantia.

## Causa

Legislação tributária complexa e instituições de Parcelamento Especiais de longo prazo com critérios diferenciados.

## Manifestação do Gestor

No decorrer dos trabalhos, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201601522/01, solicitou-se à RFB apresentação por servidores da área técnica responsável pelos parcelamentos especiais, abordando o processo de adesão e consolidação dos débitos dos contribuintes a serem parcelados, bem como a demonstração em série histórica, com gráficos e tabelas, do impacto negativo dos referidos parcelamentos no Índice de Adimplemento do Crédito Tributário (IACT), conforme apontado pela RFB no Relatório de Gestão, relativo ao exercício de 2015.

Em resposta, a Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac) da RFB fez a apresentação em *slides* de um estudo sobre os reiterados parcelamentos tributários e os respectivos impactos negativos para a arrecadação, bem como disponibilizou a Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016, na qual constam os dados básicos da apresentação.

Segundo a RFB, a apresentação teve como objetivo demonstrar a análise dos diversos programas de parcelamentos especiais tributários no âmbito Federal e seus efeitos no comportamento dos contribuintes na arrecadação espontânea.



As conclusões da RFB se basearam em análises dos últimos 16 anos de instituições de parcelamentos especiais. A RFB informou que trabalha com dois grupos de parcelamentos, quais sejam, parcelamentos convencionais e parcelamentos especiais, conforme segue:

*“O parcelamento convencional, previsto na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, está sempre disponível ao contribuinte nas modalidades “ordinário” ou “simplificado e tem por finalidade atender às situações de normalidade institucional. Assim, tal parcelamento se prolonga no tempo para adesão e propicia o parcelamento de débitos vencidos sem delimitar períodos de vencimento.*

*Já os parcelamentos especiais são aqueles que trazem regras excepcionais àquelas previstas para o parcelamento convencional, ou seja, seu propósito seria tratar de situações que fogem da normalidade institucional. Costuma ser fixado limite de prazo para adesão e restrição quanto aos débitos que podem ser objeto do parcelamento, conforme seus períodos de vencimento e/ou outro requisito que limite a sua inclusão no parcelamento.”*

Em que pese a excepcionalidade prevista para os parcelamentos especiais, a RFB apresentou os seguintes parcelamentos, instituídos ao longo de 16 (dezesesseis) anos:

*Tabela 2: Parcelamentos especiais concedidos*

<b>Ato Normativo</b>	<b>Nome do Parcelamento</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Quantidade de Parcelas</b>
Lei nº 9.964/2000	Programa de Recuperação Fiscal (REFIS 1)	Amortização de multas e juros com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL.	Prazo ilimitado.
Lei nº 10.684/2003	Parcelamento Especial – PAES (REFIS 2)	Redução de 50% (cinquenta por cento) das multas	Prazo de 180 (cento e oitenta) meses
Lei nº 11.941, 27 de maio de 2009	Parcelamento Especial – REFIS da Crise (REFIS 4)	Redução de 40% (quarenta por cento) a 100% (cem por cento) das multas e de 45% (quarenta e cinco por cento) dos juros de mora, com a possibilidade de utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL para pagamento destes acréscimos (saldos após as reduções)	Prazos de até 180 meses.

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

Percebe-se que a cada 3 (três) anos foi aberto um grande parcelamento especial, todos com benefícios ao devedor e com grandes prazos para pagamentos.

Além disso, houve quatro reaberturas do Refis da Crise, a partir de 2013, conforme segue:

- **Primeira reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** a Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013, permitiu que os contribuintes pudessem, até 31 de dezembro de 2013, incluir no Refis os débitos vencidos até 30 de novembro de 2008;



- **Segunda reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, alterou o art. 17 da Lei nº 12.865, de 2013, reabrindo o prazo para adesão ao parcelamento especial até o dia 31 de julho de 2014;
- **Terceira reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** A Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, trouxe nova reabertura dos parcelamentos da Lei nº 11.941, de 2009. Essa reabertura possibilitou a inclusão de débitos vencidos até dezembro de 2013 e exigiu pagamento inicial de percentual de 5% (cinco por cento), 10% (dez por cento), 15% (quinze por cento) e 20% (vinte por cento) do valor da dívida a ser parcelada nos primeiros 5 (cinco) meses do parcelamento;
- **Quarta reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** Por último, a Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, alterou o art. 2º da Lei nº 12.996, de 2014, reabrindo o prazo para adesão ao parcelamento especial até o dia 1º de dezembro de 2014.

Conforme informações da RFB, devido à proximidade entre as duas primeiras reaberturas, estas foram unificadas. Pelo mesmo motivo, foram unificadas as duas últimas reaberturas.

Além dos grandes parcelamentos citados, também foram concedidos mais três parcelamentos especiais setoriais, descritos a seguir:

- **Parcelamento do PIS e da Cofins das Instituições Financeiras:** a Lei nº 12.865, de 2013, instituiu e a Lei nº 12.973, de 2014, reabriu o prazo para parcelamento em até 60 (sessenta) meses. Com redução de 80% (oitenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 80% (oitenta por cento) das multas isoladas, de 40% (quarenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) dos encargos legais.
- **Parcelamento de débitos do IRPJ e da CSLL decorrentes da Tributação sobre Bases Universais (TBU):** a Lei nº 12.865, de 2013, instituiu e a Lei nº 12.973, de 2014, reabriu o prazo para parcelamento em até 180 (cento e oitenta) meses de débitos de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e CSLL, com redução de 80% (oitenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 80% (oitenta por cento) das multas isoladas, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) dos encargos legais.
- **Profut - Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro:** a Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, concedeu às entidades desportivas profissionais de futebol a possibilidade de parcelamento, em até 240 (duzentas e quarenta) prestações mensais. As reduções concedidas foram de: 70% (setenta por cento) das multas, 40% (quarenta por cento) dos juros e 100% (cem por cento) dos encargos legais.

Além dos grandes programas de parcelamentos citados, nos últimos dez anos surgiram outros 12 programas destinados a setores ou a atividades específicas que, segundo a RFB, também influenciaram no comportamento dos contribuintes com relação ao recolhimento espontâneo das suas obrigações, sendo que deste apenas quatro tem prazos máximos inferiores a 100 meses de prestações.



Na tabela 3 a seguir, destacam-se os parcelamentos com prazos máximos que vão de 100 a 240 meses de prestações mensais consecutivas.

*Tabela 3: Outros parcelamentos especiais concedidos nos últimos 10 anos*

<b>ATO NORMATIVO</b>	<b>NOME DO PARCELAMENTO</b>	<b>BENEFÍCIOS</b>	<b>QUANTIDADE DE PARCELAS</b>
Lei nº 11.345/2006	Parcelamento Timemania e Santa Casas	Redução de 50% de multas que incidem sobre os débitos parcelados.	Até 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais e sucessivas.
LC nº 123/2006	Parcelamento para ingresso no Simples Nacional	Sem reduções	Até 100 (cem) parcelas mensais e sucessivas.
LC nº 128/2008	Parcelamento para ingresso no Simples Nacional	Sem reduções	Até 100 (cem) parcelas mensais e sucessivas.
MP nº 457/2009 Lei nº 11.960/2009 Lei nº 12.058/2009	Parcelamento de Contribuições Previdenciárias para Órgãos do Poder Público	Redução de 100% nas multas de mora e de ofício e de 50% dos juros de mora.	Até 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais e consecutivas.
MP nº 574/2012	Parcelamento do PASEP	Redução de 60% das multas, de 25% dos juros e de 100% dos encargos legais	Até 180 (cento e oitenta) meses
MP nº 589/2012 Lei nº 12.810/2013	Parcelamento do PASEP	Redução de 100% das multas de mora ou de ofício, de 50% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais	Até 240 (duzentos e quarenta) parcelas
MP nº 589/2012 Lei nº 12.810/2013	Parcelamento de contribuições Previdenciárias par Órgãos do Poder Público	Redução de 100% das multas de mora ou de ofício, de 50% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais	Até 240 (duzentos e quarenta) parcelas
LC 150/2015	Pagamento e Parcelamento de Contrib. Previdenciária dos Empregadores domésticos	Redução no pagamento a vista de 100% das multas e encargos e de 60% nos juros de mora	Até 120 meses

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

### Da Análise da RFB sobre o Comportamento dos contribuintes frente aos Programas de Parcelamento.

Em análise do comportamento dos contribuintes nos primeiros 4 (quatro) grandes parcelamentos especiais a RFB, por meio de dados extraídos dos sistemas informatizados, verificou-se que é muito baixo o índice de quitação dos parcelamentos pelos devedores. O motivo se dá pelo fato de que a maioria dos contribuintes acaba sendo excluído por inadimplência ou opta por incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente, esse comportamento pode ser explicado pelo grande aumento dos parcelamentos especiais nos últimos anos que fez com que os contribuintes incorporassem em suas expectativas que periodicamente há instituição de parcelamento especial com condições especiais para pagamento. As Tabelas 4 e 5 demonstram o referido comportamento.



Tabela 4: Situação atual dos parcelamentos especiais (quantidades)

Parcelamento Especial	Lei Instituidora	Quantidades						
		Adesões	Ativos	%	Exclusões	%	Liquidações	%
REFIS	9.964, de 2000	129.181	2.853	2,21%	117.446	90,92%	8.791	6,81%
PAES	10.864, de 2003	374.719	4.311	1,15%	248.504	66,32%	121.849	32,52%
PAEX	MP 303, de 2006	244.722	3.517	1,44%	146.792	59,98%	94.021	38,42%
REFIS DA CRISE	11.941, de 2009	536.697	105.581	19,67%	177.515	33,08%	253.601	47,25%

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

Tabela 5: Situação atual dos parcelamentos especiais (valores)

Valores na data da consolidação de acordo com a situação atual dos parcelamentos - R\$ milhão							
Parcelamento	Ativos	%	Liquidados	%	Excluídos	%	Total
REFIS	7.581	8,1%	3.192	3,4%	83.138	88,5%	93.911
PAES	2.841	4,2%	4.472	6,5%	61.055	89,3%	68.368
PAEX	1.044	2,8%	887	2,4%	35.691	94,9%	37.622
REFIS DA CRISE	51.415	37,0%	33.227	23,9%	54.360	39,1%	139.002

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

Da análise das tabelas, percebe-se o alto índice de exclusão dos contribuintes nestes parcelamentos especiais e o baixo índice de liquidação. Segundo informações da RFB, é certo que a exclusão de uma modalidade pode se dar em razão da migração da dívida para um parcelamento subsequente, o que denota a clara estratégia desses devedores na rolagem das suas dívidas.

Cabe ressaltar que as reaberturas do Refis da Crise da Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013, e da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, entre outros, ainda não foram consolidados. Destaca-se que, em item específico deste relatório, será analisado as dificuldades da RFB no referido processo de consolidação, bem como de exclusão de inadimplentes.

A RFB afirma que, historicamente, cerca de 20% (vinte por cento) dos contribuintes que consolidam as contas nesses programas são excluídos por inadimplência logo nos primeiros processamentos de exclusão, que no caso das reaberturas ocorrerão nos próximos meses.

Em relação às opções pelas modalidades de parcelamentos especiais Refis (1, 2, 3 e 4) e reaberturas, verificou-se que um grupo importante de contribuintes participou de três ou mais modalidades, o que caracteriza utilização contumaz deste tipo de parcelamento, inclusive pelos contribuintes sujeitos a acompanhamento diferenciado pela RFB.

Segundo Portaria do Secretário da Receita Federal, está sujeito ao acompanhamento diferenciado, entre outros critérios, o contribuinte com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões. Em 2016, esse universo de contribuintes é de 9.427, dos quais 2.023 participaram de três ou mais modalidades de parcelamentos especiais, conforme demonstrado na Tabela 6 a seguir:

Tabela 6. Pedidos de parcelamentos e dívidas de contribuintes contumazes

Qtde. Parc. Especiais	Qtde CNPJ	Total Geral Débitos (1)	Contribuintes Diferenciados	Dívida dos Contrib. diferenciados	Participação
3	38.967	118.741.885.489,73	1.448	87.907.698.214,97	74,03%
4	8.400	33.208.302.218,86	493	15.383.117.944,16	46,32%
5	815	8.325.312.687,23	82	6.673.803.567,97	80,16%
Total	48.182	160.275.500.395,82	2.023	109.964.619.727,10	68,61%

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

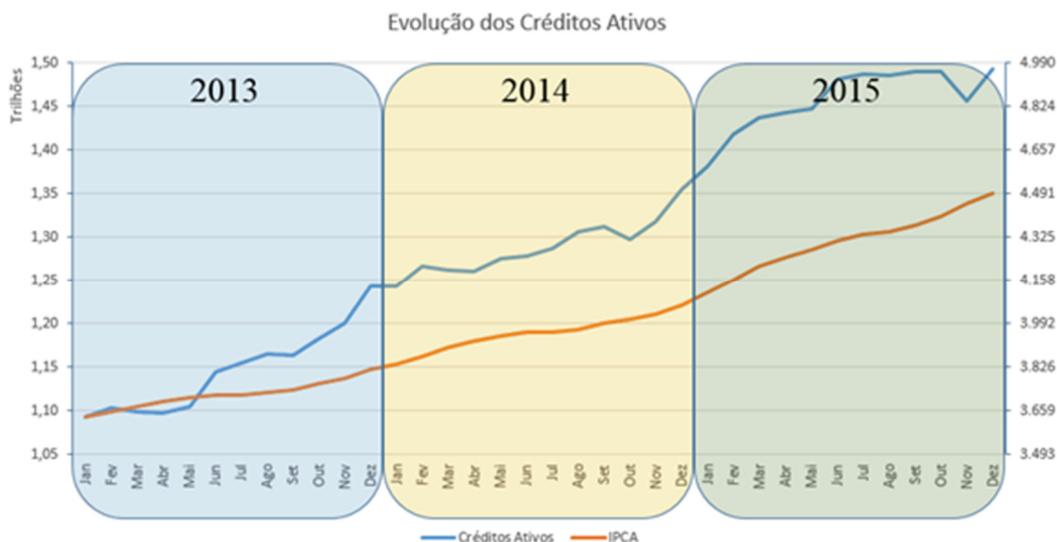
Analisando a Tabela 6, verifica-se que os contribuintes que aderiram a três parcelamentos especiais ou mais detêm uma dívida de mais de R\$ 160 bilhões. Desse valor, 68,6% (sessenta e oito vírgula seis por cento) é de responsabilidade dos contribuintes sujeitos a acompanhamento diferenciado, que reiteradamente se beneficiam das regras dos parcelamentos especiais.

A RFB afirmou que a instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções de multas, juros e encargos, gera concorrência desleal com quem paga suas obrigações em dia e influencia de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de maior inadimplência.

Também, foi demonstrado que o passivo tributário administrado pela RFB tem crescido fortemente nos três últimos anos, evoluindo do patamar de R\$ 1,1 trilhão, em janeiro de 2013, para aproximadamente R\$ 1,5 trilhão, em dezembro de 2015, período em que foram editados vários parcelamentos especiais.

A RFB mostrou ainda, a evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no mesmo período. Observou-se que, enquanto os créditos ativos tiveram um acréscimo de 36,77% (trinta e seis vírgula setenta e sete por cento), o IPCA variou 23,66% (vinte e três vírgula sessenta e seis por cento).

Figura 1: Evolução do Passivo Tributário (gestão da Receita Federal) em R\$ trilhões



Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.



Por fim, em Nota Codac/Cobra/Dapar nº 58, de 22 de abril de 2016, a RFB concluiu que:

[...]

26. *Os dados aqui apresentados demonstram que os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal (Figura 1) evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios na arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial.*

27. *Portanto, conclui-se que a instituição de parcelamentos especiais não tem atingido os objetivos deles esperados: incrementar a arrecadação (diminuindo o passivo tributário) e retirar da inadimplência contribuintes devedores. A arrecadação, como demonstrado, ao longo do período da expectativa de novo Programa até a efetiva consolidação dos débitos está sendo menor do que o esperado. Além disso, o contribuinte não tem se mantido nos Programas, retornando à inadimplência. Uma vez inadimplente, ao invés de quitar ou saldo, opta por aguardar a próxima lei com novo parcelamento. Por isso, pode-se afirmar que o instituto do parcelamento especial, nos moldes originalmente propostos, encontra-se exaurido.”*

## **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, pode-se acrescentar à análise da RFB que o comportamento do contribuinte, frente aos reiterados parcelamentos, é um agravamento de outro comportamento influenciado pelo complexo sistema tributário brasileiro. Os devedores, principalmente os maiores que contam com grandes escritórios de assessoria tributária, por meio de teses formuladas ou entendimentos, acabam prolongando a discussão do crédito em morosos contenciosos administrativos e judiciais até que apareça um parcelamento para teoricamente acertar a sua conta com o fisco, o que na verdade não acontece na maioria dos casos, conforme demonstram os dados da RFB.

Na prática, os objetivos com a instituição dos parcelamentos especiais de maneira reiterada, não são atingidos, quais sejam, recuperar créditos e criar condições práticas para que os contribuintes inadimplentes tenham a possibilidade de voltar para a regularidade, usufruindo dos benefícios daí decorrentes. A assimetria da medida está no fato de não se saber realmente quais contribuintes necessitam do benefício concedido com o parcelamento para voltarem à regularidade. Conforme demonstrado pela RFB, os maiores contribuintes, com grandes assessorias tributárias, acabam se beneficiando mais e de maneira contumaz, em detrimento dos pequenos.

Cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) preconiza que a boa gestão dos ingressos financeiros é pressuposto basilar no regime de responsabilidade fiscal. A LRF não se preocupa, apenas, em limitar o gasto público. Busca, além disso, uma melhor gestão da receita, isto é, que reduza a evasão e a sonegação fiscal e evite a renúncia descompensada de arrecadação. Entre as medidas idealizadas pela LRF, destaca-se:

*Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:*



[...]

*II - disseminação de práticas que resultem em maior **eficiência** na alocação e execução do gasto público, **na arrecadação de receitas**, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; (grifos nossos)*

A instituição do Conselho de Gestão Fiscal, apontado no art.67, ainda está em discussão no Congresso brasileiro. No entanto, cabe esclarecer que a RFB tem entre as suas atribuições subsidiar o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira.

Nessa esteira, em análise do Relatório de Gestão da RFB, sobre o exercício de 2015, observou-se que o Órgão conta com setores específicos para formulação de propostas relativas à melhoria da legislação tributária, sendo essa uma das atribuições constantes do *Macroprocesso Gestão da Políticas Tributária e Aduaneira* e do *Macroprocesso Prevenção e Solução de Litígios Tributários e Aduaneiros*.

No macroprocesso Gestão das Políticas Tributária e Aduaneira consta o processo de trabalho *Formular e Analisar Propostas de Política Tributária e Aduaneira* que compreende a realização de estudos econômico-tributários e a proposição de medidas que visam a aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro quanto à busca da eficiência e da equidade e à simplificação do modelo, com a redução dos custos de adimplemento.

Já no *Macroprocesso Prevenção e Solução de Litígios Tributários e Aduaneiros* em relação ao seu processo de trabalho *Formular Atos Interpretativos e Normativos*, consta a seguinte informação, *ipsis litteris*, quanto às propostas de alterações na legislação tributária, com vistas à eficiência na gestão dos créditos tributários:

*“Projetos Relevantes trabalhados em 2015*

- *MP de alteração do Decreto nº 70.235, de 1972 - sua importância decorre da necessidade de simplificar e agilizar o trâmite do Processo Administrativo Fiscal (PAF). Na atual sistemática, ele está deixando a desejar, **com um trâmite custoso e demorado**, além de estar suscitando questionamentos quanto a seu modelo;*
- *PEC alternativa à PEC de reforma tributária, cuja importância decorre da necessidade de simplificação da legislação tributária e da necessidade de reforçar as normas constitucionais tributárias para maior segurança jurídica para as alterações infraconstitucionais futuras; [...]*” (grifos nossos)

Ressalta-se que a participação da RFB na formulação de propostas com vistas à simplificação da legislação tributária é de suma importância para que o Estado brasileiro possa diminuir a litigância fiscal e os reiterados benefícios, principalmente em forma de parcelamentos especiais, reduzindo o passivo tributário e gerando maior eficiência à Administração Tributária.

Além disso, uma legislação tributária mais simples e transparente, conforme preconizada pela OCDE, Relatório Econômico da OCDE Brasil (2015), pág. 22, e pelo Bird, Barreiras Jurídicas, Políticas e Administrativas aos Investimentos no Brasil, 2001, pág. 169, 170, possibilitaria maior investimentos estrangeiros no País e uma melhor distribuição da renda entre os brasileiros, assegurando as regiões mais pobres e atrasadas os recursos indisponíveis necessários, buscando com isso cumprir os preceitos constitucionais do Estado Democrático



e de Direito, colocando o País de modo definitivo no rumo do desenvolvimento com justiça social.

Por fim, cabe destacar que o assunto em comento é de extrema relevância, não tendo a presente Auditoria Anual de Contas o objetivo de esgotar a análise da matéria, considerando, inclusive, o escopo definido para o presente trabalho. Diante disso, informa-se que consta no Planejamento Operacional deste órgão de Controle Interno, relativo ao 2º semestre de 2016, trabalhos com o objetivo de se aprofundar a análise das questões atinentes aos parcelamentos de débitos.

### **Recomendação:**

Recomendação 01: Disponibilizar as propostas da *MP de alteração do Decreto nº 70.235, de 1972* e da *PEC alternativa à PEC de reforma tributária*, informando o andamento atual das mesmas, bem como outros trabalhos relevantes na busca da eficiência, da equidade e da simplificação do atual modelo do Sistema Tributário Nacional (STN).

Recomendação 02: Em articulação com a Secretaria-Executiva do MF, realizar, concomitantemente à manifestação da RFB acerca da concessão de novos parcelamentos especiais, divulgação de estudos sobre os impactos negativos dos parcelamentos especiais na arrecadação, bem como solicitar atuação da Assessoria Parlamentar do MF junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional no sentido de se discutir com esses atores os reflexos negativos dos parcelamentos especiais.

### **1.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Dificuldades enfrentadas pela RFB no Processo de consolidação e controle da cobrança dos Parcelamentos Especiais.**

##### **Fato**

Primeiramente, cabe esclarecer que no Parcelamento Especial a legislação prevê duas etapas, quais sejam: a etapa de adesão e a etapa de consolidação dos débitos parcelados.

A etapa de adesão consiste no pedido de parcelamento feito no sítio da unidade fazendária, onde o contribuinte discrimina os seus débitos ou confessa débitos que tem interesse em parcelar não declarados anteriormente.

A etapa de consolidação, por sua vez, consiste na recuperação e seleção dos débitos, apuração do montante da dívida e definição do quantitativo e valor das parcelas. Esta etapa ocorre somente após o desenvolvimento de um sistema específico que leva em média, segundo informações da RFB dois anos, além de mais um ano para desenvolver o processamento da exclusão automática dos inadimplentes.

Segundo a RFB, somente no momento da consolidação é que se torna possível observar a regularidade dos dados apresentados pelo contribuinte, os pagamentos efetuados e o saldo devedor.

Isto posto, foi informado pela RFB que no Refis da Crise (2009) os optantes ficaram pagando uma parcela mínima R\$ 100 (cem reais) por um longo período e tiveram acesso a Certidão Positiva com efeitos de Negativa perante a Fazenda Nacional até a etapa de consolidação dos débitos, ocorrida em julho de 2011. Nesta etapa de consolidação, metade das opções foram canceladas por irregularidade desses pagamentos mínimos, evidenciando que o parcelamento, além de ineficaz, ainda trouxe como consequência a concorrência desleal e efeitos contrários aos interesses públicos, uma vez que grandes devedores conseguiram nesse período atestar uma falsa regularidade fiscal com o pagamento de valores inexpressivos.

A RFB demonstrou que dentre as reaberturas do Refis da Crise as Leis nº 12.996, de 2014, e 13.043, de 2014, tiveram a etapa de consolidação realizada. Após a consolidação, constatou-se que o comportamento dos contribuintes foi semelhante ao verificado no Refis da Crise, conforme tabela seguinte.

*Tabela 7. Carteira Negociação não-previdenciária Lei 12.996/2014 (RFB e PGFN)*

	<b>Optantes</b>	<b>Percentual</b>	<b>Dívida sem Redução</b>	<b>Dívida com Redução</b>
Consolidados	144.229	44%	R\$ 61.012.083.482,86	R\$ 39.252.350.763,16
Rejeitados na Consolidação	55.039	17%	R\$ 30.188.821.850,70	R\$ 19.735.469.528,60
Omissos	127.680	39%	N/A	N/A
	<b>326.948</b>	<b>100%</b>		

Fonte: Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016.

Observa-se, que mais da metade das opções foram canceladas: ou por falta de pagamento do saldo devedor (Rejeitados na Consolidação) ou por falta da prestação das informações do contribuinte (Omissos). Vale registrar que, para não ter o parcelamento cancelado, o contribuinte tinha que estar regular com o pagamento das prestações vencidas até o mês anterior ao da prestação das informações para consolidação. Durante a referida consolidação (dois anos aproximadamente), a RFB informou que os valores que deveriam ter sido pagos para a efetivação da consolidação foi de aproximadamente de R\$ 5 bilhões, porém foram arrecadados apenas R\$ 1,3 bilhão.

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201601522/06, de 27 de maio 2016, solicitou-se à RFB que informasse os parcelamentos especiais que ainda estão em processo de consolidação, inclusive os relativos à reabertura do Refis da Crise, com a data prevista para consolidação, o quantitativo de adesões e respectivos valores.

Em resposta a RFB, em Nota Audit/Diaex nº 41, de 13 de junho de 2016, informou os seguintes dados:

*“Informa-se que ainda estão pendentes de consolidação a carteira previdenciária da 3ª (terceira) e da 4ª (quarta) reaberturas da Lei nº 11.941, de 2009; a previsão é que a consolidação ocorra em julho de 2016. As consolidações dos parcelamentos da 1ª (primeira) e da 2ª (segunda) reaberturas da Lei nº 11.941, de 2009, do parcelamento da Medida Provisória nº 589, de 13 de novembro de 2012, e da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, estão previstas para ocorrerem até final do 2º (segundo) semestre do corrente ano. As consolidações dos parcelamentos Redom, Profut e Recuperação Judicial estão previstas para ocorrerem durante o 1º (primeiro) semestre de 2017.*

*Em relação aos valores das carteiras de negociação, somente após a etapa de consolidação é possível obter esses valores, pois até a referida etapa não é possível saber quantos contribuintes optantes efetivamente consolidarão e nem quais débitos indicarão.”*

Os parcelamentos da 3ª e 4ª reaberturas do Refis da Crise foram consolidados recentemente, os dois juntos somaram 326.948 optantes. Na consolidação, 56% foram cancelados ou por falta de pagamentos mínimos na adesão (rejeitados na consolidação) ou por falta de informações do contribuinte (omissos). Nesse caso, havia um montante potencial, sem os cancelamentos e as reduções previstas na lei de concessão, de R\$ 395,27 bilhões na carteira de negociação não-previdenciária, ou seja, todos os tributos administrados pela RFB, menos os advindos da antiga Secretaria da Previdência Social. Após os cancelamentos e as reduções, o montante residual do parcelamento ficou em R\$ 39,25 bilhões.

Outro fato importante é processamento automático da exclusão de contribuintes inadimplentes que requer um módulo específico para esse fim, que leva algo em torno de um ano para estar pronto.

Todo esse atraso na consolidação e no processamento automático dos inadimplentes aumenta a probabilidade dos efeitos indesejáveis à arrecadação, quais sejam, incentivo à inadimplência tributária e prejuízos com o esvaziamento patrimonial.

Em SA nº 201601522/05, de 27 de maio de 2016, foi solicitado ao gestor que informasse as razões, se possível detalhando o processo, que resultam no tempo necessário para a etapa de consolidação (média de dois anos) e de exclusão dos inadimplentes (média de um ano) dos parcelamentos especiais, bem como as medidas que estão sendo adotadas pela RFB que possibilitem reduzir esse prazo e demais complicações geradas com os reiterados programas de parcelamentos especiais instituídos.

Por meio da Nota Audit/Diaex nº 41, de 13 de junho de 2016, o gestor inicialmente justificou as dificuldades enfrentadas com a criação de vários programas de parcelamentos especiais nos últimos sete anos, em que pese a excepcionalidade dessas medidas.

As dificuldades enfrentadas segundo o gestor está na complexidade de cada parcelamento instituído, como a periodicidade dessas instituições e a amplitude de regras distintas entre as modalidades. Esses fatores, segundo o gestor, tem como grave consequência a impossibilidade de se concluir as etapas básicas de controle de uma modalidade de parcelamento antes da instituição de uma nova modalidade.

Também foi justificada as dificuldades na consolidação da 1ª e 2ª reabertura do Refis da Crise, afirmando:

*“Até mesmo a 1ª (primeira) e a 2ª (segunda) reaberturas do parcelamento da Lei nº 11.941, de 2009, numa leitura superficial é bastante similar ao parcelamento de origem, mas que numa leitura mais acurada trouxe detalhes distintos que implicam em sérios complicadores para o desenvolvimento de sistema e execução das etapas de consolidação e exclusão. Como exemplo, cita-se a exclusão de débitos com histórico de rescisão em parcelamentos da Lei nº 11.941, de 2009, e as regras para cálculo das parcelas mínimas dos parcelamentos de débitos com histórico de parcelamento. Esse último quesito é especialmente complicado, tendo em vista que o período base de*

*pesquisa é bem longo em relação à data de opção e a cadeia de histórico de cada débito torna-se particularmente complexa.”*

A RFB explicou que um dos principais fatores do considerável prazo entre a opção e a consolidação, no caso do Refis da Crise e reaberturas, é o fato de que o contribuinte deve indicar pormenorizadamente os débitos que pretende consolidar em cada modalidade de parcelamento, destaca-se que foram 14 modalidades no Refis e nas duas primeiras reaberturas e oito nas duas últimas reaberturas.

Já com o objetivo de atingir o desejável grau de eficácia nos controles de parcelamento, a RFB informou que vem sistematicamente adotando as seguintes premissas:

*“[...]”*

*5.1 Unificação do controle e cobrança dos créditos tributários fazendários e previdenciários, os quais até então são controlados por sistemas administrados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), respectivamente.*

*5.2. Adoção de medidas de simplificação e agilização do tratamento do crédito tributário desde a declaração até a apuração de eventual saldo devedor e sua disponibilização para os sistemas de parcelamento, considerando ainda os 2 (dois) prestadores de serviços de informática.*

*5.3. Desenvolvimento de novo sistema de controle de parcelamentos, com estrutura parametrizada, que permita maior agilidade para especificação do conjunto de regras necessárias ao controle de cada nova modalidade de parcelamento.*

*5.4. Exposição para a área de informática e contratos da RFB e para os prestadores de serviços que a agilidade principalmente da etapa de opção/consolidação perpassa por garantia de infraestrutura por arte dos prestadores.*

*5.5. Exposição dos reais impactos que terá a instituição e reabertura de novo programa de parcelamento todas as vezes que a RFB é instada a manifestar-se quer seja em proposição que está em tramitação no Congresso Nacional, quer seja por manifestação de entidade de classe.*

*5.6. Diante de proposições já em tramitação, além da exposição dos impactos, apresentação de proposta alternativa que mantenha a essência da proposta, mas que traga simplificações operacionais. Exemplo dessa atuação foi a redução da quantidade de modalidades na 3ª (terceira) e na 4ª- (quarta) reaberturas da Lei nº 11.941, de 2009. [...]”*

Em que pese as ações da RFB, que são extremamente válidas, na busca pela mitigação dos problemas apresentados, entende-se que outras ações podem ser trabalhadas de forma descentralizadas no âmbito das Superintendências Regionais da RFB (SRFB), como ações locais proativas nos devedores selecionados para acompanhamento prioritário, independentemente dos sistemas a serem construídos. Esse assunto está melhor detalhado no item seguinte deste relatório.

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

##### **Concentração no Órgão Central das atividades de acompanhamento dos parcelamentos especiais.**

##### **Fato**

Com o objetivo de se obter informações acerca do processo de acompanhamento dos parcelamentos especiais, em especial quanto às fases de consolidação e exclusão, foi realizada reunião entre o MTFC e o Órgão Central da RFB, no dia 24/06/2016.

Na citada reunião, a RFB informou que, de forma geral, as superintendências regionais não realizam o acompanhamento do processo de parcelamentos especiais, sendo esse atualmente realizado de forma centralizada pelo Órgão Central. Informou, no entanto, que houve trabalho pontual na Superintendência do Rio Grande do Sul, destacando os aspectos positivos desse tipo de iniciativa. Esclareceu, ao fim, que não cabe ao Órgão Central determinar ou exigir esse tipo de trabalho das regionais.

Com relação à matéria, destaca-se o Ofício nº 90/2016/SRRF10/RFB/MF-RS encaminhado à CGU-RS no âmbito de auditoria realizada na SRRF-RS, no qual a Superintendência do Rio Grande do Sul, informou o seguinte:

“[...]”

*a. Os processos de trabalho dos parcelamentos especiais são altamente estruturados e centralizados. A consolidação, acompanhamento, liquidação ou exclusão dos parcelamentos (não se fala em inscrição em DAU na medida que muitos dos valores parcelados já estavam inscritos em DAU) são efetuadas em processamento batch comandados pelo órgão central, na medida que os sistemas de suporte são desenvolvidos.*

[...]”

*c. Considerando que o adimplemento de condições objetivas é monitorada centralizadamente, e os atos de exclusão são realizados de modo centralizado pela Codac, a Dirac 10ª SRRF vem trabalhando nos parcelamentos mais antigos, inicialmente no Refis, fazendo um trabalho investigativo para exclusão e redirecionamento dos débitos de contribuintes que abusam da lei, ao fazer contribuições irrisórias.”*

A partir das informações apresentadas pela SRRF-RS, depreende-se que o entendimento atual da RFB é de que não cabe às regionais realizar o acompanhamento dos parcelamentos, sendo esse trabalho de responsabilidade do Órgão Central.

Tal entendimento, no entanto, vai de encontro ao Regimento Interno da RFB (Portaria MF nº 203-2012), uma vez que esse, em seu artigo 243, determina que:

*“Art.243. Às Divisões de Controle e Acompanhamento Tributário – Dicat, aos Serviços de Controle e Acompanhamento Tributário – Secat e às Seções de Controle e Acompanhamento Tributário – Sacat competem as atividades de controle e acompanhamento tributário e, em especial:*

*I – realizar as atividades de controle, cobrança e revisão do crédito tributário, inclusive do acompanhamento dos parcelamentos convencionais e especiais, no âmbito de sua competência;*

*II – apreciar os pedidos de inclusão em parcelamentos especiais, bem como excluir os optantes desses parcelamentos, nos casos previstos na legislação;”*

Cabe esclarecer que as unidades Dicat, Secat e Sacat são divisões/seções das Delegacias pertencentes às Superintendências Regionais, demonstrando a atribuição regimental destas no acompanhamento dos parcelamentos especiais.

Complementando esse entendimento, tem-se o Relatório de Gestão da RFB, relativo ao exercício de 2015, que no Mapa Estratégico para o ciclo 2016-2019, reforça a importância de serem adotadas ações proativas com vista ao incremento da arrecadação, bem como a troca de experiências entre diferentes processos, estimulando um ambiente colaborativo e propício à inovação.

Nesse aspecto, a abordagem centralizada inibe a existência desse ambiente colaborativo, uma vez que, devido a sua complexidade, os esforços são focados no desenvolvimento de sistema para a consolidação global de cada parcelamento especial. Um esforço significativo e que não vêm apresentando resultados ideais, como apresentado anteriormente.

Ressalta-se que, não se trata de crítica ao Órgão Central pelos esforços realizados até o momento no desenvolvimento de sistemas informatizados para consolidação e controle dos parcelamentos especiais. Ao contrário, tal abordagem é fundamental na mitigação dos impactos negativos dos sucessivos programas de parcelamento especial e deve ter sua importância destacada. Entende-se, no entanto, que é necessário que as Superintendências tenham maior independência e autonomia no processo.

Uma vez que é usual existir uma demora significativa na consolidação das informações dos parcelamentos especiais, é prudente por parte das Superintendências Regionais a realização de trabalhos de consolidação manual com foco nos grandes devedores, reduzindo-se os impactos dos riscos associados ao processo, conforme apresentado anteriormente.

As Superintendências Regionais, por sua localização e escopo de trabalhos, apresentam um conhecimento mais aprofundado sobre os grandes devedores de sua região, dessa forma espera-se que tenham condição de realizar trabalhos diferenciados de inteligência com foco nesses devedores.

Pelo exposto, entende-se fundamental que haja um fomento à realização de trabalhos descentralizados de consolidação manual e acompanhamento manual dos parcelamentos especiais com foco nos grandes devedores.

## **Causa**

Não observância do Regimento Interno na atribuição de competências quanto ao acompanhamento dos parcelamentos especiais.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

As considerações da RFB foram apresentadas no decorrer dos trabalhos em campo, em resposta às demandas emitidas pelo órgão de Controle Interno e, como contribuíram para a

compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo “Fato”. Posteriormente, a Unidade foi instada a se manifestar sobre o Relatório Preliminar, todavia, por meio de mensagem eletrônica, informou que não havia novos elementos a acrescentar.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que não houve manifestação da RFB sobre esta constatação, a análise do Controle Interno está transcrita no campo “Fato”.

### **Recomendação**

Recomendação 01: Recomenda-se que a RFB fomenta o acompanhamento dos parcelamentos especiais por parte das Superintendências Regionais, bem como divulgue os trabalhos realizados pelas Regionais com o objetivo de se estimular a criação de um ambiente colaborativo e propício à inovação.

#### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

**Não menção no Parecer e Relatório da Auditoria Interna sobre o Relatório de Gestão da RFB, relativo ao exercício de 2015, acerca da inclusão no citado Relatório de Gestão de Indicadores de Desempenho comprometidos quanto ao critério de qualidade, conforme evidenciado em trabalho da própria Auditoria Interna.**

#### **Fato**

Conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 201502923, relativo as contas anuais da RFB do exercício 2014, este MFTC está acompanhando junto à Auditoria Interna (Audit) o cumprimento das recomendações daquela unidade acerca dos indicadores de desempenho que apresentaram falhas quanto ao critério de qualidade.

A avaliação realizada pela Audit decorreu de atendimento à recomendação deste órgão de Controle Interno, constante da Nota de Auditoria nº 201108574/02, de 07/06/2011. A Audit, naquela oportunidade, realizou testes de auditoria nos seguintes indicadores: a) Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação; b) Grau de Fluidez no Despacho de Importação; c) Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação; d) Coeficiente de Horas Trabalhadas e e) Indicador Global de Fiscalização.

Os indicadores selecionados pela Audit são de suma importância, por estarem diretamente relacionados aos objetivos estratégicos da organização e voltados a questões dos macroprocessos Arrecadação e Controle do Crédito Tributário e Fiscalização e Combate aos Ilícitos Tributários e Aduaneiros.

Em síntese, os achados da Audit sobre os indicadores selecionados, quanto aos critérios de qualidade, estão dispostos por objetivo estratégico ao qual se insere o respectivo indicador, conforme o quadro seguinte:

Tabela 8 – Síntese dos achados da Audit.

Objetivo Estratégico	Indicador	Critério de qualidade comprometido
Elevar a percepção de risco e a presença fiscal.	Indicador Global de Fiscalização.	Validade, Estabilidade e Comparabilidade, Compreensão e Acessibilidade, e Confiabilidade.
Aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade.	Grau de fluidez do despacho de importação	Compreensão, Validade, Governabilidade e Praticidade.
	Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação	Confiabilidade e Governabilidade
Aproximar a arrecadação efetiva do potencial.	Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação	Validade, Acessibilidade e Confiabilidade.
Reduzir litígios tributários e aduaneiros.	Coefficiente de Horas Trabalhadas	Validade.

Fonte: Processos de Auditorias da Audit: 10167.720053/2014-13; 10167.720054/2014-50; 10167.720055/2014-02; 10167.720058/2014-38; 10167.720057/2014-93.

Com vistas ao acompanhamento das recomendações, este órgão de Controle Interno requereu à Audit, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201602215-02, o encaminhamento do Plano Anual de Auditoria Interna (Paint), do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint) e do Relatório Gerencial de Recomendações.

De acordo com o Raint 2015, encaminhado por meio do Ofício nº 19/2016-RFB/Audit/Diaex, de 29 de abril de 2016, verificou-se o não atendimento das recomendações da Audit em relação aos seguintes indicadores:

a) Indicador: "Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação"

Recomendações emitidas	Recomendações implementadas	Recomendações Vincendas
4	1	3

b) Indicador "Grau de Fluidez no Despacho de Importação"

Recomendações emitidas	Recomendações implementadas	Recomendações Vincendas
5	0	5

c) Indicador "Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação"

Recomendações emitidas	Recomendações implementadas	Recomendações Vincendas
2	0	2

d) Indicador "Coeficiente de Horas Trabalhadas":

Recomendações emitidas	Implementação em análise pela Audit	Justificativas para não implementação acatadas pela Audit
4	3	1

e) Indicador “Indicador Global de Fiscalização”

Recomendações emitidas	Recomendações implementadas
3	3

Ainda, no Relatório Gerencial de Recomendações constam as seguintes informações sobre os indicadores: a recomendação do Índice de Realização da meta Global de Arrecadação foi redirecionada para outra área, os indicadores Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação e Grau de fluidez do despacho de importação não há *status*.

Dessa forma, dos cinco indicadores auditados, um indicador está com as implementações sob análise e três indicadores não atenderam as recomendações da Audit sobre comprometimento dos critérios de qualidade e não possuem capacidade de representar, com maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir ou modificar.

Entretanto, esses indicadores foram utilizados no monitoramento dos processos finalísticos da RFB, mensurando o desempenho atual e a meta que se deseja alcançar para atingir a Estratégia da organização, conforme descrito detalhadamente no item 2.4.3, do Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2015.

Além disso, apesar da presente análise possuir o escopo sobre o cumprimento das recomendações dos indicadores de desempenho, observa-se a ausência de informações sobre o acompanhamento e implementação de todas as recomendações da Auditoria Interna em item específico do Parecer da unidade de auditoria interna, em observância ao disposto no art. 13, inciso III, da IN/TCU nº 63, de 1/9/2010. A referida instrução normativa, combinada com o inciso I do art. 6º da DN/TCU nº 146, de 30/9/2015, estabelece que o parecer da auditoria interna constitui peça do Processo de Contas.

### **Causa**

Não observância ao disposto no art. 13, inciso III, da Instrução Normativa (IN) do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 63, de 1º/9/2010, combinado com o inciso I do art. 6º da Decisão Normativa (DN) TCU nº 146, de 30/9/2015, sobre a apresentação do relatório e parecer da unidade de auditoria interna da unidade prestadora de contas, bem como as orientações do Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-contas) referente ao exercício de 2015.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria (SA) nº 201601522-05, a qual solicita os esclarecimentos quanto ao fato constatado, a RFB por meio do Ofício nº 25/2016-RFB/Audit/Diaex, de 27 de maio de 2016, encaminhou a Nota RFB/Audit/Diaex nº 37 de 27 de maio de 2016.

A RFB informou que atendeu as “*Orientações para elaboração do item de informação Apresentação e análise de indicadores de desempenho*”, disponíveis como arquivo de ajuda no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União (TCU), e para o referido item não há estrutura padronizada de informação. Ademais, informou que:



*“Esta Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit) transcreve, a seguir, os pedidos e as informações que atendem à Solicitação de Auditoria em epígrafe:*

*[...]*

*“Além do exposto acima, consideramos que o Relatório de Gestão não é o documento adequado para que a Unidade Auditada aquiesça ou discorde do resultado das ações de auditoria interna realizadas. Nas comunicações realizadas entre a equipe de auditoria interna, esta Audit e a Unidade auditada, todas juntadas a um dossiê de auditoria interna no sistema e-processo da RFB, há a possibilidade de anexação ou emissão de Notas Técnicas, Despachos, Planos de Ação, por meio dos quais a Unidade pode expor a sua concordância, justificativas para a não implementação ou implementação parcial de recomendações ou ainda solicitar prazo adicional para a adoção das providências recomendadas.*

### **Análise do Controle Interno**

Após análise da manifestação do gestor, verifica-se que não houve avanços no atendimento das recomendações da Auditoria Interna da RFB, em relação às constatações sobre os indicadores de desempenho, conforme informações da Nota RFB/Audit/Diaex nº 37 de 27 de maio de 2016 e da nova planilha de “Acompanhamento das recomendações 2016 encaminhadas pela Audit:

- a) O indicador “Índice de Realização da meta Global de Arrecadação” possui três recomendações vincendas e a área responsável possui até o dia 30/06/2016 para implementar a recomendação ou justificar a não implementação;
- b) Em relação ao indicador “Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação” a área responsável justificou que “embora seja um processo já em curso, não é possível estimar prazo para a conclusão da recomendação anterior e início desta recomendação.” Dessa forma, o indicador encontra-se com duas recomendações vincendas.
- c) Para o indicador “Grau de fluidez no despacho de importação” a Audit informou que: “para esse indicador são válidas todas as considerações informadas para o Tempo Médio Bruto no Despacho de Exportação”. Sendo assim, embora a área responsável tenha justificado a não implementação total das recomendações, o indicador também permanece com 4 recomendações vincendas.

Dessa forma, a RFB não atendeu as recomendações da Audit sobre o comprometimento dos critérios de qualidade dos indicadores em questão, e portanto, esses não possuem a capacidade de representar, com maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir ou modificar.

Dado que a Unidade manifestou que o Relatório de Gestão não é o documento adequado para que a Unidade Auditada aquiesça ou discorde do resultado das ações de auditoria interna realizadas, a equipe de auditoria entende que o relatório e parecer da unidade de auditoria interna da RFB deve fornecer informações suplementares das contas dos dirigentes conforme inciso I do art. 6º da Decisão Normativa (DN) TCU nº 146, de 30/9/2015. Sendo que não há

descrição da implementação, pela UPC, das recomendações da auditoria interna no item e) do Parecer sobre a Prestação de Contas Anual referente ao exercício de 2015, em observância ao disposto no art. 13, inciso III, da Instrução Normativa (IN) do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 63, de 1º/9/2010, combinado com o inciso I do art. 6º da Decisão Normativa (DN) TCU nº 146, de 30/9/2015, bem como as orientações do Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-contas).

### **RECOMENDAÇÃO:**

Recomendação 01: Incluir, nas próximas contas anuais da RFB, no Parecer e Relatório de Auditoria Interna, informações sobre as recomendações emitidas e implementadas no exercício, bem como as vincendas e as não implementadas na data de elaboração do Raint, com a inclusão, nesse caso, dos prazos de implementação e as justificativas do gestor.

Recomendação 02: Avaliar a pertinência de se incluir no Relatório de Gestão da Unidade indicadores de desempenho que não atendem a critérios de qualidade, segundo apontamento realizado pela Auditoria Interna.

### **1.1.1.6 INFORMAÇÃO**

#### **Análise do atendimento das recomendações do órgão de Controle Interno, no exercício de 2015.**

#### **Fato**

Quanto às recomendações pendentes e atendidas no exercício, constantes do Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2 - Tratamento de Recomendações do OCI) e do Plano de Providências Permanente (PPP), a partir de análise realizada durante os trabalhos de campo, apresenta-se na Tabela 9 síntese da situação atual de implementação pela RFB:

*Tabela 9 – Acompanhamento das recomendações do órgão de Controle Interno*

<b>Relatório de Auditoria</b>	<b>Constatação</b>	<b>Situação Atual das recomendações</b>
Relatório de Auditoria nº 201305830	Item 2.1.2.2. Constatação - Intempestividade do envio dos créditos tributários à inscrição em Dívida Ativa da União.	Recomendação pendente com impacto na gestão.
Relatório de Auditoria nº 201305830	Item 2.1.2.3. Constatação – Incorporação, Fusão e Cisão total de empresas sem mudança do polo passivo da obrigação tributária.	Recomendação pendente com impacto na gestão.
Relatório de Auditoria nº 201502923	Item 1.2.2.1. Constatação – Publicações de parcelamentos de débito concedidos pela RFB em desconformidade com orientação legal, prejudicando a transparência.	Recomendação pendente sem impacto na gestão.
Relatório de Auditoria nº 201502923	Item 1.2.2.2. Constatação – Subutilização de embarcações náuticas adquiridas para atividades de vigilância e repressão aduaneira.	Recomendações 2 e 4 pendentes sem impacto na gestão.



Relatório de Auditoria	Constatação	Situação Atual das recomendações
Relatório de Auditoria nº 201502923	Item 1.2.2.3. Constatação – Existência de 47.643 registros de CPF múltiplos (concessão de mais de um CPF para a mesma pessoa física), na situação de ativos, na base de dados do Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF), além de inconsistências em datas de nascimento e falta de registro de óbitos.	Recomendações 1, 2, 3 e 4 pendentes com impacto na gestão.
Relatório de Auditoria nº 201502923	Item 1.2.2.4. Constatação – Existência de 117 CPFs cancelados por multiplicidade com débitos, no valor de R\$ 2.989.325,67, inscritos em DAU.	Recomendações 1 e 2 pendentes com impacto na gestão.

Fonte: Sistema Monitor, consulta realizada em 12 de julho de 2016.

## **I - Recomendações pendentes sem impacto na gestão**

### **I.I - Relatório de Auditoria nº 201502923 - Item 1.2.2.2. Constatação: Publicações de parcelamentos de débito concedidos pela RFB em desconformidade com orientação legal, prejudicando a transparência.**

- *Recomendação 1: Providenciar a publicação no sítio da RFB dos parcelamentos concedidos conforme os normativos sobre o assunto, e de maneira a atender aos princípios norteadores da Lei de Acesso a Informação (LAI).*

**Situação:** Solicitação de prorrogação de prazo pelo gestor até 30 de setembro de 2016.

**Comentários:** A RFB encaminhou a seguinte providência em 2016:

*“Em relação aos parcelamentos não previdenciários, geridos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), foi aberta a Demanda Codac nº 196/2016. Em virtude das recentes restrições orçamentárias, o valor necessário para a implantação da demanda só foi disponibilizado no dia 30 de maio de 2016. Dessa forma, não foi possível a implantação da Demanda Codac nº 196 até o dia 31 de maio de 2016. Já foi solicitado ao Serpro prioridade na implantação da demanda. Serão apresentadas no site da RFB na Internet as seguintes informações do parcelamento: número de inscrição do contribuinte, valor consolidado e quantidade de parcelas concedidas. Para os parcelamentos previdenciários não foi necessária a abertura de demanda junto ao prestador de serviço de tecnologia da informação da RFB. A recomendação já está sendo atendida por meio de extração mensal no sistema gerencial Informar, de responsabilidade da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev). As informações estão sendo disponibilizadas no sítio da RFB na Internet no endereço eletrônico: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/parcelamentos/consulta-parcelamentos-deferidos-no-ambito-da-rfb-1/consulta-parcelamentos-deferidos-no-ambito-da-rfb>>.*

*Tendo em vista que o encaminhamento de providências realizado nesta data demonstra o atendimento parcial da recomendação e que, para o atendimento integral, a RFB está dependendo da implantação da Demanda Codac nº 196/2016 por parte do prestador de serviço Serpro, solicita-se prorrogação do prazo de atendimento para até 30 de setembro de 2016.”*

Diante das informações apresentadas pela RFB, verifica-se que as providências adotadas atendem parcialmente a recomendação em comento.



## **I.II - Relatório de Auditoria nº 201502923 - Item 1.2.2.2. Constatação: Subutilização de embarcações náuticas adquiridas para atividades de vigilância e repressão aduaneira.**

A referida constatação gerou quatro recomendações sobre as treze embarcações adquiridas em 2003, 2006 e 2007 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) com o propósito de realizar operações náuticas, que consistem em atividades de vigilância e repressão aduaneiras, de pesquisa e de investigação realizadas em águas navegáveis até o limite da zona contígua brasileira. Após análise, verifica-se que as recomendações 2 e 4 ainda não foram implementadas pela Unidade, conforme situação a seguir:

- *Recomendação 2: Estabelecer rotinas para que os Relatórios de Esforço Náutico de cada embarcação sejam encaminhados, no prazo definido no art. 12, da Portaria RFB nº 2.364, de 14 de dezembro de 2010, qual seja, até o décimo dia do mês subsequente, e para o registro das providências a serem adotadas, a fim de permitir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Operações Náuticas.*

**Situação:** Reiteração, com atendimento parcial.

- *Recomendação 4: Adotar medidas com vistas a finalizar os processos de contratação de manutenção e de garageamento das embarcações; ou alternativamente, para resolver a questão do garageamento, avaliar a oportunidade e conveniência de se construir marina própria da RFB para as embarcações.*

**Situação:** Solicitação de prorrogação de prazo pelo gestor até 30 de novembro de 2016.

## **II - Recomendações pendentes com impacto na gestão**

**II.I - Relatório de Auditoria nº 201502923 - Item 1.2.2.3. Constatação: Existência de 47.643 registros de CPF múltiplos (concessão de mais de um CPF para a mesma pessoa física), na situação de ativos, na base de dados do Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF), além de inconsistências em datas de nascimento e falta de registro de óbitos.**

- *Recomendação 1: Providenciar a correção dos registros de todos os CPF em multiplicidade, apontados pela CGU.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 09/05/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** Para atender à recomendação, a RFB por meio da Coordenação-Geral de Gestão de Cadastros (Cocad) informou que foram definidos parâmetros para a definição das inscrições a serem suspensas, aplicando-se vários critérios.

- *Recomendação 2: Atualizar os registros de datas de nascimento que apresentam erros de digitação, bem como verificar a ocorrência de casos de óbitos para as pessoas físicas que tenham mais de cem anos de idade e efetuar a devida atualização no cadastro de CPF, se for o caso.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 20/04/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** A RFB encaminhou a seguinte providência em 2016: “*Os registros com erro na data de nascimento tiveram a situação cadastral alterada para “suspensa”. Para regularizar a inscrição, o titular da inscrição ou seu representante deverá solicitar a alteração em uma unidade da Receita Federal do Brasil – RFB*”.

- *Recomendação 3: Implementar mecanismos de controle no Cadastro de CPF que iniba a possibilidade de inserção de data de nascimento com claros erros de digitação no mês/ ano de nascimento, bem como estabelecer procedimentos adicionais para os casos de homônimos, por exemplo, a necessidade de inserção do CPF da mãe.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 09/05/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** Em 2016, a RFB adotou alguns mecanismos de controle no cadastro de CPF para inibir a possibilidade de inserção de data de nascimento com claros erros de digitação no mês/ano de nascimento, bem como adotou duas sistemáticas para os casos de homônimos.

- *Recomendação 4: Até que se implemente solução tecnológica de integração de sistemas, que permita a atualização de forma ágil e íntegra de informações de nascimento, casamento e óbito, estabelecer rotina de verificação periódica junto aos cartórios sobre os óbitos com vistas à atualização do cadastro de CPF.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 20/04/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** A RFB encaminhou a seguinte providência em 2016:

*“Quanto à verificação periódica de óbitos junto aos cartórios, foi estabelecida a rotina de apropriação semestral dos dados disponíveis no sistema SISOB. Anteriormente, a rotina tinha periodicidade anual. A solução definitiva virá com a implementação do Sistema de Informações do Registro Civil – SIRC, uma base de dados do Governo Federal que fornecerá as informações de nascimento, casamento e óbito à Receita Federal, permitindo a atualização da base de dados de forma ágil e íntegra, criando-se uma tabela integradora de dados entre a RFB e o SIRC”.*

## **II.II - Relatório de Auditoria nº 201502923 - Item 1.2.2.4. Constatação: Existência de 117 CPFs cancelados por multiplicidade com débitos, no valor de R\$ 2.989.325,67, inscritos em DAU.**

Trata-se de existência de processos encaminhados à PGFN após o cancelamento de CPFs por multiplicidade sem a verificação de créditos tributários relativos à Pessoa Física. O que gerou duas constatações que estão em monitoramento:

- *Recomendação 1: Identificar os CPFs Ponta de Cadeia, nos casos de baixa por multiplicidade de CPFs que tenham débitos inscritos em Dívida Ativa da União, e informar a PGFN no sentido de se redirecionar a cobrança dos débitos aos reais devedores.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 12/4/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** A RFB informou que:

*“Em relação aos débitos inscritos em Dívida Ativa da União constantes dos sistemas da PGFN, ressaltamos que a informação do CPF ponta de cadeia está à disposição para consulta e integração pelos sistemas de cobrança da PGFN. Dessa forma, cabe à PGFN, gestora dos sistemas, demandar essa integração de forma que se proceda a alteração automática do responsável pelo débito no caso de cancelamento por multiplicidade de CPF”.*

- *Recomendação 2: Até que se implemente a interface entre o Sistema Conta Corrente Pessoa Física e o Cadastro de Pessoa Física ou outra solução tecnológica, estabelecer rotina de forma a evitar o encaminhamento à PGFN de débitos para inscrição na Dívida Ativa da União relativos a CPFs cancelados por multiplicidade.*

**Situação:** O gestor encaminhou providências em 14/6/2016 e a efetiva implementação da recomendação, tendo em vista a necessidade de novos testes, será avaliada por este órgão de Controle Interno no decorrer do presente exercício.

**Comentários:** A RFB informou que:

*“Em 2015 foi registrada a Demanda Codac nº 0524/2015 para o prestador de serviço Serpro. A referida Demanda Codac foi implementada neste ano de 2016. No mês de maio/2016, a RFB encaminhou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) um grande lote para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU). Para esse lote e os futuros, foi definida e implementada, em conjunto com a PGFN, uma rotina de interface com o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) com o objetivo de apresentar nos processos eletrônicos de débitos o respectivo CPF ativo (ponta de cadeia) de um CPF cancelado por multiplicidade antes do envio para inscrição em DAU.”*

Conforme se observa da resposta da RFB, as medidas corretivas foram adotadas, porém será necessário avaliar a rotina implementada pela Unidade.

### **II.III - Relatório de Auditoria nº 201305830 - Item 2.1.2.2. Constatação - Intempestividade do envio dos créditos tributários à inscrição em Dívida Ativa da União.**

A recomendação diz respeito a ajustes nos mecanismos de controle da Unidade com vistas ao cumprimento do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.687 de 18 de julho de 1979.

**Situação:** Reiteração, com atendimento parcial.

**Comentários:** O dispositivo legal, constante da recomendação, trata do prazo para encaminhamento de créditos à inscrição em DAU, conforme segue:

*“Art. 4º O caput e o § 2º do artigo 22 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, mantidos os demais parágrafos, passam a vigorar com a seguinte redação:*

*Art. 22. Dentro de noventa dias da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes administrativos, pelo transcurso do prazo fixado em lei, regulamento, portaria, intimação ou notificação, para o recolhimento do débito para*

*com a União, de natureza tributária ou não tributária, as repartições públicas competentes, sob pena de responsabilidade dos seus dirigentes, são obrigadas a encaminha-los à Procuradoria da Fazenda Nacional da respectiva unidade federativa, para efeito de inscrição e cobrança amigável ou judicial das dívidas deles originadas, após a apuração de sua liquidez e certeza." (Original sem grifo)*

Em recente atualização sobre a recomendação, a RFB enviou o Ofício nº 12/2015-RFB/Audit/Diaex, que encaminha a Nota RFB/Audit/Diaex nº 12, de 31 de março de 2015, na qual consta a informação da Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac) de que os estoques de créditos tributários de 2012, 2013 e 2014 estão zerados nas bases da RFB.

Por outro lado, informa que, nos referidos lotes de envio à DAU, não há informações específicas acerca das quantidades e valores por exercício/período de apuração. Segundo a Unidade, essas informações somente poderiam ser obtidas por meio de apuração especial, a qual, neste momento, não pode ser demandada tendo em vista a escassez de recursos orçamentários.

A RFB informou que, para 2015, foi realizado um planejamento de encaminhamento de créditos tributários para inscrições em DAU, de forma a manter o fluxo da cobrança.

No entanto, a recomendação permanece pendente, tendo em vista que a RFB não se manifestou quanto aos mecanismos de controle da Unidade com vistas ao cumprimento do prazo de 90 dias, constante do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.687 de 18 de julho de 1979, tampouco quanto à possibilidade ou não do seu atendimento.

Ademais, a Unidade não apresentou providências no primeiro semestre de 2016.

#### **II.IV - Relatório de Auditoria nº 201305830 - Item 2.1.2.3. Constatação – Incorporação, Fusão e Cisão total de empresas sem mudança do polo passivo da obrigação tributária.**

No relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305830, referente ao exercício de 2012, este órgão de Controle Interno constatou a existência de um vultoso volume de créditos em favor da União em nome de empresas extintas por incorporação, cisão total e fusão. De forma a mitigar os impactos e corrigir as fragilidades nos controles que resultam nessa constatação, recomendou-se à RFB:

- *Recomendação: Concluir a atualização dos sistemas de gestão dos débitos tributários de modo a possibilitar a alteração do polo passivo da obrigação tributária em casos de sucessão de empresas por incorporação, fusão e cisão total.*

**Situação:** Solicitação de prorrogação de prazo pelo gestor até 30/04/2017.

**Comentários:** Cabe registrar que o TCU, quando do julgamento das Contas em questão, em sessão realizada em 09/06/2015, expediu, no Acórdão nº 3.385/2015 – TCU – 1ª Câmara, as seguintes determinações:

*“1.7. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 18 da Lei 8.443/1992 que, no prazo de 180 dias:*

*1.7.2. adote providências com vistas à identificação de todos os créditos superiores a R\$ 50 milhões que não foram tratados com a devida prioridade em 2012, apurando eventuais responsabilidades pela prescrição, nos termos dos arts. 124 e 148 da Lei 8.112/1990;*

*1.7.3. proceda ao levantamento dos créditos represados nos sistemas ou com inscrição indevida, sem possibilidade de cobrança em 2012 por problemas na mudança do polo passivo de empresas extintas, com apuração de eventuais responsabilidades, nos termos dos arts. 124 e 148 da Lei 8.112/1990.”*

Em decorrência do citado Acórdão, a RFB encaminhou à CGU o Ofício nº 44/215-RFB/Audit/Diaex, de 30/07/2015, solicitando a prorrogação do prazo para atendimento da recomendação em comento até 30/05/2016.

A RFB encaminhou a seguinte providência em 2016, por meio do sistema Monitor:

*“Para os débitos de natureza não previdenciária gerenciados pelo Serpro, o sistema Sief Processos está preparado para dar tratamento aos processos, quando há sucessão de empresa. Nesse caso, o Sief Processos, ao buscar informações do Número de Inscrição (NI) do processo no sistema de cadastro, verifica a cadeia sucessória dos NI existentes e exibe as informações da empresa sucessora nas funcionalidades de emissão de documentos (intimações, extrato de processo, extrato de encerramento de processo). Adentrando na funcionalidade de consulta de processos, também é exibida a situação cadastral do NI titular do processo como "baixado por incorporação". O referido sistema possui regra para emissão de Demonstrativo de Débitos (DD) e informação para inscrição em DAU no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa sucessora. O envio para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU) de processos eletrônicos de Declarações de Compensação (Dcomp) não homologadas ou homologadas parcialmente ocorre por meio de apurações especiais, geralmente anuais, executadas pelo prestador de serviços Serpro. No caso de sucessão de empresas, as apurações especiais para envio de processos de Dcomp possuem tratamento para emitir DD e realizar inscrição em DAU no CNPJ da sucessora. O envio para a PGFN de processos eletrônicos de parcelamentos não-previdenciários rescindidos ocorre por meio de rotina mensal. Esta rotina ainda não possui regra para inscrição em DAU da empresa sucessora, no caso de sucessão de empresas. Porém, já há demanda cadastrada para este fim. Trata-se da Demanda Codac nº 522/2015, que está em fase de construção e tem previsão de implantação em julho de 2016. Para os débitos de natureza previdenciária, as definições para o tratamento de sucessão ainda estão em fase de elaboração. Em decorrência de termo de ajuste de conduta firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e a Dataprev, foi determinada a migração dos sistemas previdenciários geridos pelo prestador de serviço, uma vez que só havia no mercado uma única empresa capaz de efetuar a manutenção das bases de dados a um custo extremamente elevado, o que impediu o desenvolvimento de qualquer demanda evolutiva nos sistemas envolvidos. Essa migração só foi finalizada ao longo do ano de 2014 e haviam outras demandas de maior prioridade com necessidade de desenvolvimento imediato. A previsão é que o tratamento dos casos de sucessão, para débitos de natureza previdenciária, ocorra nos próximos meses.*

*Tendo em vista o encaminhamento de providências realizado no dia 14/6/2016, por meio do qual foi informado que em decorrência de termo de ajuste de conduta firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e a Dataprev, determinando a migração dos sistemas previdenciários, para essa natureza de débito as definições para o tratamento de sucessão ainda estão em elaboração, solicita-se prorrogação do prazo de atendimento à recomendação para até 30/4/2017.”*

Pelo exposto, conclui-se que a RFB ainda não implementou a recomendação, portanto o acompanhamento continuará sendo realizado por meio do Sistema Monitor, tendo em vista o novo prazo solicitado pelo RFB.

