

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Receita Federal do Brasil-RFB

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700592

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700592, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06/03/2017 a 14/07/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Para o presente trabalho de auditoria, o escopo foi estabelecido em Ata de reunião entre a Secex Fazenda, unidade técnica do TCU, e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária (CGFAZ), que tratou da definição das estratégias das ações de controle e do escopo da auditoria anual de contas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

A seguir, apresenta-se o escopo da presente auditoria, tendo em vista o acordado com o TCU e demais trabalhos realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (SFC/CGU) sobre a gestão da Unidade no exercício de 2016:

- Avaliação da capacidade operacional da UPC, referente aos Parcelamentos Especiais;
- Avaliar as determinações/recomendações do TCU à UPC (Unidade Prestadora de Contas), que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas;
- Acompanhamento das recomendações da CGU.



Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, 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.

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 à 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, conforme figura 01:

FIGURA 01



Fonte: Site da RFB.

O planejamento estratégico da Receita Federal é elaborado a partir da reunião das informações de várias fontes, tais como os resultados de pesquisas de imagem e satisfação quanto à Receita Federal, diagnóstico organizacional, avaliação dos processos de trabalho da Receita Federal (conforme Cadeia de Valor) e cenários prospectivos.

A Cadeia de Valor é a representação gráfica de como são organizados e agrupados os processos de trabalho da instituição, a fim de que ela cumpra sua missão e gere valor para seus clientes. A partir de sua Cadeia de Valor, a RFB implementou a Gestão por Processos, que, alinhada ao Planejamento Estratégico, propicia a tomada de decisão mais assertiva com relação à priorização das iniciativas de melhoria e inovação, orientando a Receita Federal no alcance de sua Visão de Futuro.



A Cadeia de Valor da RFB é organizada em Macroprocessos Finalísticos, Macroprocessos de Gestão e Suporte e um conjunto de Valores Entregues à Sociedade.

Os Referenciais Estratégicos (Missão, Visão de Futuro e Valores) são elementos que compõem e fundamentam o planejamento estratégico da Receita Federal. Os Mapas Estratégicos da Receita Federal têm sua construção baseada na Cadeia de Valor e representa o modo como o órgão pretende cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro. Após análise do nível de criticidade dos processos de trabalho, foram identificados os maiores desafios que deveriam ser superados, o que deu origem às escolhas estratégicas.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 04/11/2016, entre SFC/DE/CGFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária e a Secex Fazenda, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Foi verificada a conformidade do inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 (alterada pela IN 72/2013), pela DN-TCU-154/2016, pela DN-TCU-156/2016, pela Portaria-TCU-59/2017 e orientações contidas no Sistema e-Contas.

No que se refere ao Rol de Responsáveis, informa-se que o mesmo se encontra registrado no sistema E-contas nos termos dos incisos I e II do art. 10 da IN-TCU-63/2010 considerando responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos, não contemplando os dados previstos no inciso IV do art. 11 da IN-TCU-63/2010, pois não há no e-Contas os campos disponíveis para informar sobre atos formais de nomeação, designação ou exoneração. Com relação aos períodos de ausência dos titulares, verificamos a existência de algumas datas sem cobertura pelos substitutos no Sistema E-contas, conforme segue:

NOME	UNIDADE	FUNÇÃO/CARGO	PERÍODO
José Oleskovicz	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 1ª Região Fiscal	Titular	04 e 08/01/2016
João Batista Barros da Silva Filho	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 3ª Região Fiscal	Titular	04 a 08/01/2016 e 09/05/2016
Giovanni Christian Nunes Campos	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 4ª Região Fiscal	Titular	18/01/2016
Francisco Lessa Ribeiro Junior	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal	Titular	04 a 08/01/2016
Reinaldo Cesar Moscato	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 9ª Região Fiscal	Substituto	04 a 06/01/2016;
Paulo Renato Silva da Paz	Superintendente da Receita Federal do Brasil na 10ª Região Fiscal	Titular	16 a 17/12/2016
Luiz Fernando Teixeira Nunes	Subsecretário de Tributação e Contencioso	Titular	25 a 26/01/2016;



NOME	UNIDADE	FUNÇÃO/CARGO	PERÍODO
Iagaro Jung Martins	Subsecretário de Fiscalização	Titular	02 a 07/12/2016
Ronaldo Lazaro Medina	Subsecretário de Aduana e Relações Internacionais	Titular	03 a 09/12/2016.

A RFB informou que os períodos sem cobertura, deve-se ao afastamento dos substitutos para gozo de férias.

2.2 Avaliação do CGU/PAD

A RFB não apresentou aderência, no registro das informações relativas a processos disciplinares, aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Com relação aos processos administrativos da unidade (PAD's e Sindicâncias), verificamos que 31 (trinta e um) processos foram registrados fora do prazo estabelecido, de um total de 96 (noventa e seis) processos instaurados no exercício de 2016, conforme segue abaixo:

Nº PROCESSOS
17276.720005/2015-18; 17276.720004/2016-46
16302.000020/2012-68; 16302.000057/2012-96
16302.000131/2012-74; 16302.000166/2011-22
19615.720476/2016-36; 12100.000042/2016-77
10166.722320/2016-51; 12100.000047/2016-08
10166.728353/2015-23; 16302.000148/2012-21
16307.720006/2016-68; 12100.000068/2016-15
16302.000009/2014-60; 12100.000086/2016-05
16302.000029/2014-31; 12100.000087/2016-41
16302.000162/2011-44; 12100.000129/2016-44
16302.000165/2011-88; 10166.730752/2016-35
16302.000068/2014-38; 16302.000031/2015-91
16302.720001/2016-85; 19615.720436/2016-94
16302.720002/2016-20; 10166.721680/2016-35
16302.720020/2016-10; 16302.720013/2016-29
16302.000218/2011-61

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Conforme o Ofício 0214/2016-TCU/Semag, de 24/08/2016, o Acórdão 1.620/2016-Plenário estar com efeito suspensivo, bem como também conforme o Ofício 1286/2016-TCU/SECEX-SE, de 06/12/2016, o Acórdão 2.302/2016-Plenário estar com efeito suspensivo.

Sobre o Acórdão 2.464/2016-Plenário, a RFB respondeu a Solicitação de Auditoria 201700592/01, por nos encaminhar o Ofício nº 007-2017-RFB-Gabinete, de 06/01/2017 e Anexo Nota Audit-Diaex 01-2017, bem como pelo Ofício nº 020-2017-RFB-Gabinete, de 19/01/2017 e Nota Audit-Diaex 05-2017.



2. 4 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Os resultados se apresentaram satisfatórios; no entanto, se verificou a necessidade de realização de análise de riscos sobre o processo de parcelamentos especiais; melhor análise sobre os custos dos sistemas que gerem os dados dos parcelamentos especiais, além disso, é necessário melhorar o tempo de desenvolvimento dos sistemas; desenvolver estudos sobre a arrecadação potencial do Governo Federal e no momento do lançamento do parcelamento especial, atenta a regra da renúncia de receitas estabelecida pela LRF.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária



Achados da Auditoria - nº 201700592

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

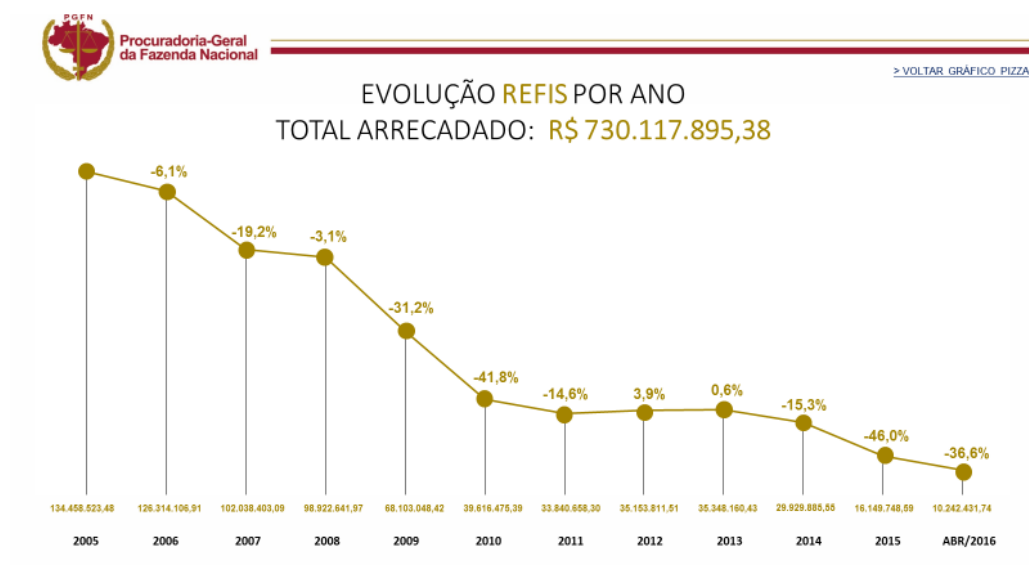
1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Os programas de parcelamentos especiais não têm contribuído para incrementar a arrecadação e promover a regularidade fiscal dos devedores

Fato

Conforme consignado nos Relatórios de Avaliação da Gestão nº 201601522 e nº 201601539, da Receita Federal do Brasil – RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, respectivamente, ao longo do tempo a instituição dos parcelamentos especiais de maneira reiterada não tem se mostrado eficaz no sentido de recuperar créditos e criar condições práticas para que os contribuintes inadimplentes tenham a possibilidade de voltar para a regularidade, usufruindo dos benefícios daí decorrentes.

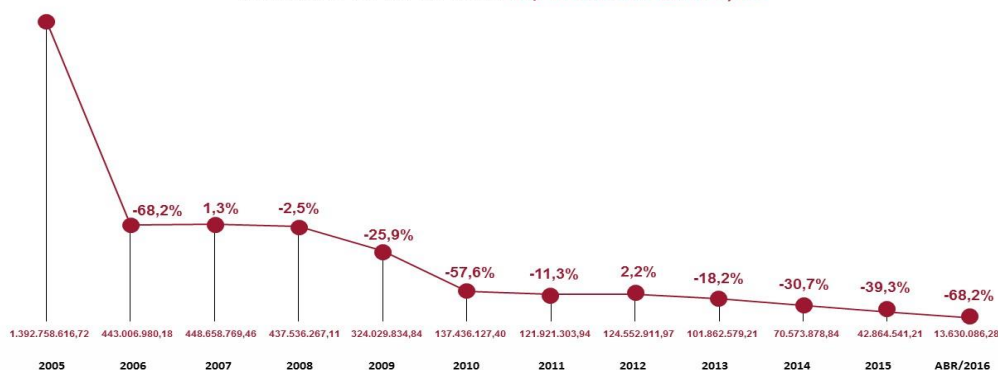
Os gráficos abaixo, referentes às maiores leis de parcelamento, demonstram uma grande queda de arrecadação ao longo dos anos.



Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.

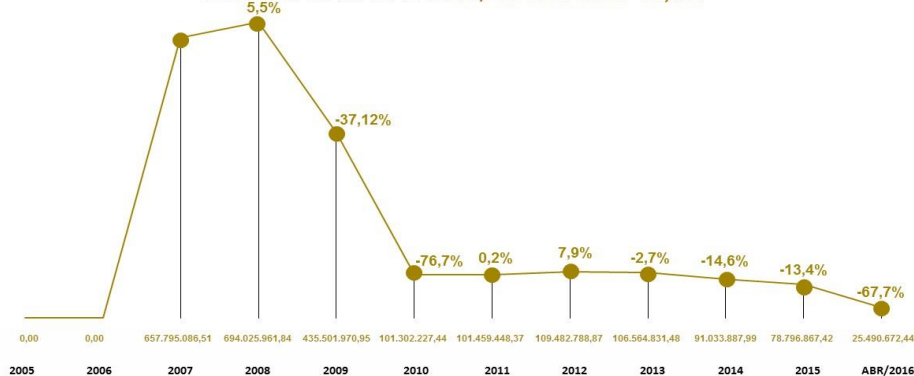


EVOLUÇÃO PAES POR ANO
TOTAL ARRECADADO: R\$ 3.658.831.897,16



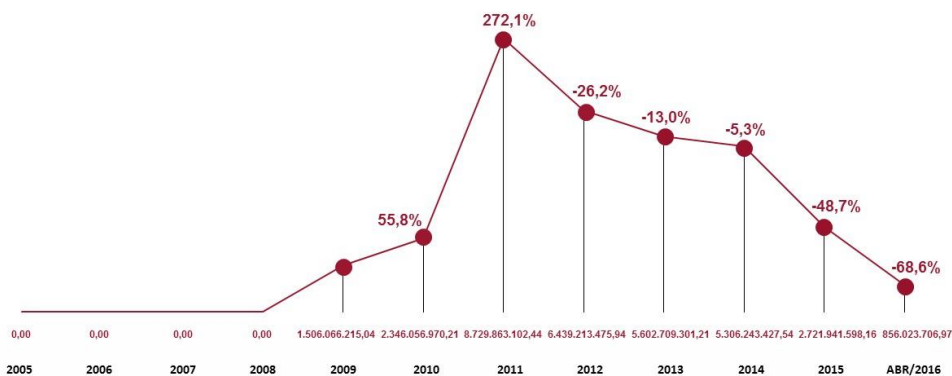
Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.

EVOLUÇÃO PAEX POR ANO
TOTAL ARRECADADO: R\$ 2.401.453.743,31



Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.

EVOLUÇÃO LEI Nº 11.941/2009 POR ANO
TOTAL ARRECADADO: R\$ 33.508.117.797,51



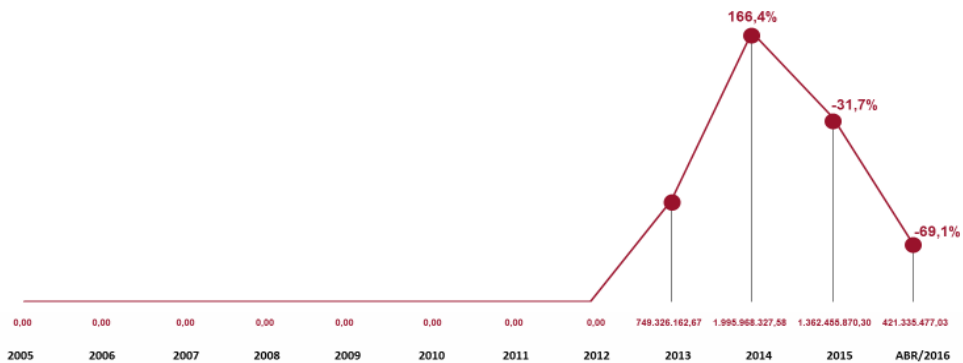
Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.





EVOLUÇÃO LEI 12.865/2013 (REABERTURA DA LEI 11.941/2009) POR ANO

TOTAL ARRECADADO: R\$ 4.529.085.837,58

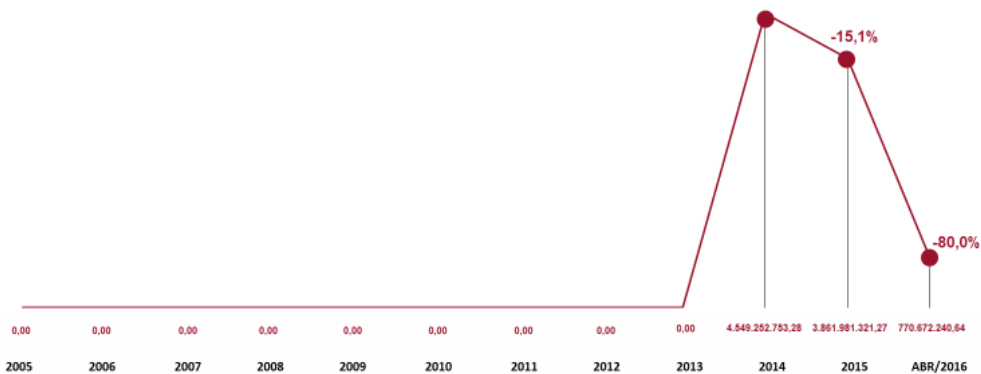


Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.



EVOLUÇÃO LEI 12.996/2014 POR ANO

TOTAL ARRECADADO: R\$ 9.181.906.315,19



Fonte: Apresentação PGFN, de 17 de maio de 2016.

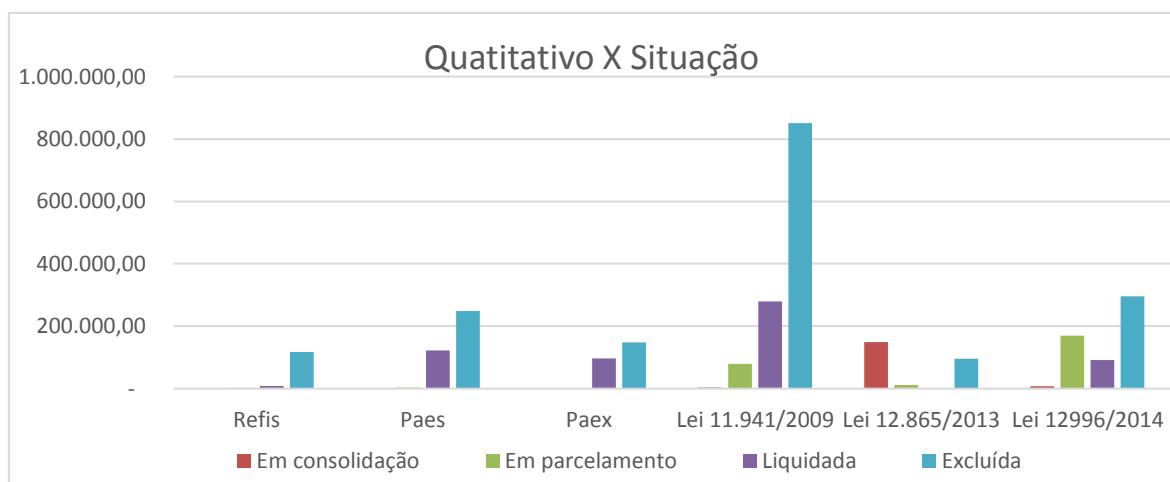
Essa queda na arrecadação a longo prazo pode ser explicada pelo número alto de adesões num primeiro momento, cuja quantidade e valores arrecadados diminuem demasiadamente em um segundo momento, de modo que os percentuais de parcelamento mal chegam a 20% das inscrições iniciais (vide tabela e gráficos a seguir).

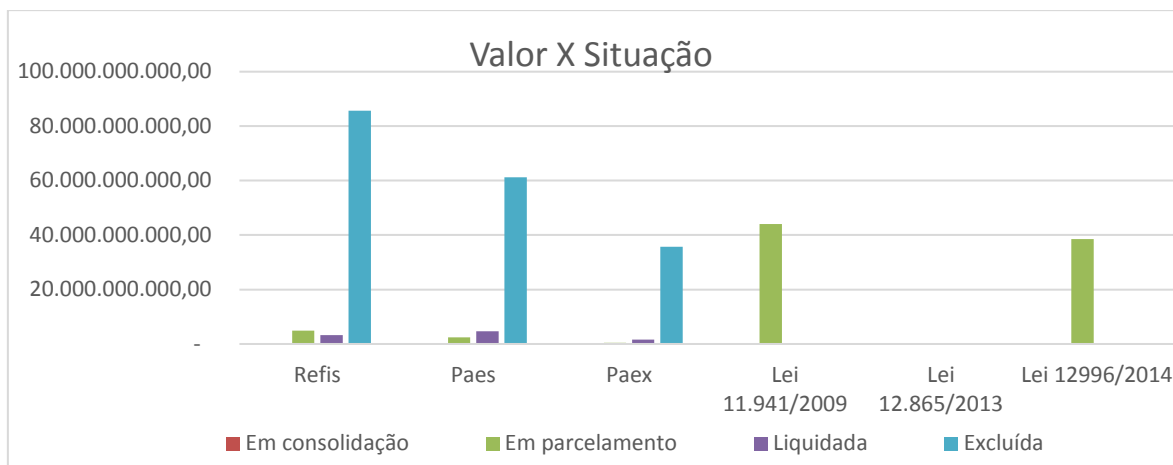
Além disso, o percentual dos valores referentes aos parcelamentos excluídos nos primeiros programas de parcelamentos representa 90% do total aderido, sendo que ao longo das novas concessões observa-se um quantitativo de exclusões tendendo a 50%, inferindo-se desse fato que os contribuintes desistentes/excluídos são aqueles que possuem as maiores dívidas. Em contraste, dentre os parcelamentos cujos valores da dívida consolidada foram informados pela Receita, temos um baixo índice de liquidação. Por exemplo, no PAES cujo percentual de liquidação em termos de quantitativo foi o maior, 39,4%, em relação a valores a quitação representou apenas 4,1% do total da dívida consolidada.



	Situação	Quantidade		Valor R\$ (divida consolidada)	
Refis	Em consolidação	0	0,0%	0	0,0%
	Em parcelamento	2.420	1,9%	4.941.909.782,09	5,3%
	Liquidada	8.945	6,9%	3.260.835.956,91	3,5%
	Excluída	117.816	91,2%	85.626.646.056,64	91,3%
Paes	Em consolidação	0	0,0%	0	0,0%
	Em parcelamento	3.179	0,8%	2.471.357.634,24	3,6%
	Liquidada	122.623	32,7%	4.716.463.976,43	6,9%
	Excluída	248.918	66,4%	61.174.745.392,37	89,5%
Paex	Em consolidação	0	0,0%	0	0,0
	Em parcelamento	610	0,2%	474.425.478,42	1,3%
	Liquidada	96.493	39,4%	1.566.593.707,55	4,1%
	Excluída	147.622	60,3%	35.752.171.532,49	94,6%
Lei 11.941/2009	Em consolidação	3.766	0,3%	*	xxx
	Em parcelamento	79.308	6,5%	44.093.861.241,85	xxx
	Liquidada	279.460	23,0%	*	xxx
	Excluída	850.701	70,1%	*	xxx
Lei 12.865/2013	Em consolidação	149.509	58,0%	*	xxx
	Em parcelamento	11.852	4,6%	*	xxx
	Liquidada	1.056	0,4%	*	xxx
	Excluída	95.570	37,0%	*	xxx
Lei 12996/2014	Em consolidação	7.593	1,3%	*	xxx
	Em parcelamento	169.968	30,1%	38.539.176.232,81	xxx
	Liquidada	91.211	16,1%	*	xxx
	Excluída	296.227	52,4%	*	xxx

* Dado não informado.





Importante destacar que, com o objetivo de consolidar e uniformizar a informação encaminhada por meio do Ofício nº 390/2017 – RFB/Gabinete, de 16/06/2017, as situações do parcelamento constantes no sistema foram agrupadas conforme tabela a seguir.

Agrupamento das situações possíveis dos pedidos apresentados pelos contribuintes.	
Situação	Situação Agrupada
CONSTITUIDA	EM CONSOLIDACAO
EM CONSOLIDACAO	
RECEBIDA	
EM PARCELAMENTO	EM PARCELAMENTO
CANCELADA	EXCLUIDA
ENCERRADA POR RESCISAO	
EXCLUIDA	
EXCLUIDA COM RECURSO	
EXCLUIDA AG. CIENCIA	
EXCLUIDA AG. QUITACAO OU REC	
EXCLUIDA AG. RESCISAO	
INDEFERIDA	
INDEFERIDA AG. RESCISAO	
RESCINDIDA	
SUSPENSA AGUARDANDO EXCLUSÃO	
ENCERRADA	LIQUIDADA
ENCERRADA POR LIQUIDACAO	
LIQUIDADA	
LIQUIDADA AG. ENCERRAMENTO	

Aliado a esse alto índice de exclusão dos contribuintes nestes parcelamentos especiais e ao baixo índice de liquidação, temos historicamente, conforme informação da RFB, cerca de 20% (vinte por cento) dos contribuintes que consolidam as contas nesses programas excluídos por inadimplência logo nos primeiros processamentos de exclusão. E 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.



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%

* Contribuinte com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões.

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

Ademais, verificou-se, como consequência dessa situação já evidenciada, 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.

Diante do exposto, 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.

Os parcelamentos especiais podem ser considerados uma transação tributária envolvendo parcelamento e anistia. São adotados em momentos de grave crise econômica com o objetivo de melhorar os níveis de arrecadação e permitir a recuperação econômica dos contribuintes.

As principais justificativas para instituição de parcelamentos especiais se baseiam em três aspectos positivos dos instrumentos:

- a) sua concessão anteciparia o recebimento de créditos que poderiam levar anos de discussão judicial, correndo-se, ainda, o risco de o Estado obter pronunciamentos desfavoráveis, tendo de arcar com os honorários advocatícios de sucumbência;
- b) quando o contribuinte encontra-se em estado quase total de insolvência, dificilmente o Estado localiza bens passíveis de penhora;
- c) quando o Estado perdoa apenas a penalidade, apesar de reduzir ainda mais o valor do débito, estimula-se o pagamento. Segue-se, assim, a lógica do melhor pouco que nada.



Embora os parcelamentos sejam realizados com base nas justificativas citadas acima, todavia, o que se vem observando são resultados diversos dos objetivados. Segundo dados da PCPR2016, os valores arrecadados por parcelamentos, convencional e especiais, foram da ordem de R\$ 30 bilhões, sendo R\$ 18 bilhões relativos aos parcelamentos especiais, valor este que representa cerca de 0,6% da arrecadação total do governo federal para o exercício de 2016. A tabela a seguir mostra os valores arrecadados via parcelamentos no período 2010-2016.

Modalidade	Natureza	Valores Arrecadados (R\$ milhões)							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Total (parcelamentos especiais + convencional)	Previdenciária	7.485	10.417	12.337	10.173	11.490	8.830	8.743	69.475
	Fazendária	12.579	23.668	20.595	24.268	31.066	23.000	21.267	156.444
	Total	20.065	34.085	32.932	34.441	42.555	31.830	30.010	225.920
Total (parcelamentos especiais)	Previdenciária	7.028	10.014	9.759	6.888	8.285	5.609	5.120	52.703
	Fazendária	9.354	18.761	14.165	16.630	24.030	16.733	13.020	112.693
	Total	16.382	28.775	23.924	23.517	32.315	22.342	18.140	165.396

Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República.

A arrecadação por meio do programa convencional de parcelamento corresponde a cerca de 26,8% do total arrecadado via parcelamentos, sendo que tal modalidade representa 25,3% do estoque médio de parcelamentos no período.

Os valores arrecadados por meio de programas especiais de parcelamento representam cerca de 73,2% do total arrecadado ao longo do período, sendo que tais programas respondem por 74,7% de todo o estoque de parcelamentos.

Ou seja, os parcelamentos especiais são menos efetivos do que o convencional em sua capacidade de incrementar a arrecadação tributária federal.

Segue abaixo as tabelas com os dados dos parcelamentos, conforme constaram nas PCPRS:

Estoque Programas Especiais e Convencional – 2010 a 2016 (R\$ milhões)

Programa	Natureza	Estoque							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Médio
Convencional (Lei 8.212/91 e Lei 10.522/2002)	Previdenciária	3.988	3.537	15.189	16.819	13.699	15.282	17.962	12.354
	Fazendária	12.247	16.273	19.641	17.007	14.929	24.243	30.177	19.217
	Total	16.235	19.810	34.830	33.826	28.628	39.525	48.139	31.570
Refis (Lei 9.964/2000)	Total	19.609	21.011	18.701	15.391	11.428	10.961	7.325	14.918
Paex (MP 303/2006)	Previdenciária	927	979	478	343	204	141	54	446
	Fazendária	1.754	1.316	838	534	248	124	34	693
	Total	2.681	2.295	1.316	877	452	264	88	1.139
Paes (Lei 10.684/2003)	Previdenciária	3.563	2.880	2.356	1.948	1.457	1.210	976	2.056



	Fazendária	7.659	6.902	5.262	4.411	2.123	1.415	1.053	4.118
	Total	11.222	9.782	7.618	6.360	3.580	2.625	2.029	6.174
Lei 11.941/2009 e MP 449/2008	Total (Conjunto)	0	0	76.882	72.555	38.927	30.197	27.992	49.311

Com o objetivo de se analisar os prazos médios de retorno dos valores objetos de parcelamentos foi construído o quadro a seguir com o giro dos principais parcelamentos ativos:

Prazo Médio de Arrecadação dos Programas Especiais e Convencional – 2010 a 2016

Programa	Natureza	Estoque Médio (R\$ milhões)	Arrecadação Anual Média (R\$ milhões)	Giro	Prazo Médio		
					dias	meses	anos
Convencional (Lei 8.212/91 e Lei 10.522/2002)	Previdenciária	12.354	2.396	0,194	1.856	62	5
	Fazendária	19.217	6.250	0,325	1.107	37	3
	Total	31.570	8.646	0,274	1.314	44	4
Refis (Lei 9.964/2000)	Total	14.918	299	0,020	17.953	598	50
Paex (MP 303/2006)	Previdenciária	446	114	0,254	1.415	47	4
	Fazendária	693	219	0,316	1.139	38	3
	Total	1.139	332	0,292	1.234	41	3
Paes (Lei 10.684/2003)	Previdenciária	2.056	247	0,120	2.996	100	8
	Fazendária	4.118	582	0,141	2.546	85	7
	Total	6.174	829	0,134	2.680	89	7
Lei 11.941/2009 e MP 449/2008	Total (Conjunto)	49.311	8.672	0,176	2.047	68	6

Observação: para cálculo do giro do programa da Lei 11.941/2009 foi considerada a arrecadação média do período de 2012 a 2016 em virtude da inexistência de valores consolidados nos exercícios de 2010 e 2011.

Do quadro acima, depreende-se que, à exceção do Refis (Lei 9.964/2000), os parcelamentos especiais têm prazos médios de arrecadação semelhantes ao parcelamento convencional, isto porque os contribuintes que realmente quitaram suas dívidas o fizeram por vezes à vista ou em prazos inferiores ao do parcelamento convencional. Isto se dá pela existência de ineficiências no processo ordinário de parcelamento, fazendo com que contribuintes que teriam condições econômicas de quitar seus tributos em processo ordinário migrem para o especial por outras razões, as quais precisam ser analisadas e monitoradas pelo agente fiscalizador.

Faz-se necessário o acompanhamento dos contribuintes e dos principais fatores que o levam à inadimplência, principalmente dos participantes de programas de parcelamentos de débitos.

Instada a informar quais os mecanismos de acompanhamento dos contribuintes inadimplentes, em especial os aderentes a parcelamentos especiais ou ordinários, a RFB manifestou que:



(...) há rotina automática e mensal de exclusão dos optantes por parcelamento e rescisão e cobrança dos débitos remanescentes, de acordo com quantidade de parcelas suficientes para exclusão com base em cada legislação de parcelamento, geralmente 3 (três) prestações ou mais inadimplentes. Esse processamento mensal existe tanto para os parcelamentos ordinários quanto para os especiais, bem como para os previdenciários e os não previdenciários.

O acompanhamento da inadimplência nos parcelamentos só ocorre quando o contribuinte preenche requisitos de exclusão do programa de forma punitiva e não punitiva. Não há uma análise dos fatores internos e externos que levam à inadimplência e meios para mitigação desse risco, bem como um acompanhamento sistemático dos contribuintes em situação de risco de inadimplência.

No que tange ao possível incremento de arrecadação pela antecipação de créditos que poderiam levar anos para serem recebidos em função de demandas judiciais, convém analisarmos os resultados que serão obtidos por intermédio do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

Podemos observar na Exposição de motivos, EM nº 00060/2017 MF, referente a proposta da Medida Provisória que institui o Pert perante a RFB e a PGFN, que o programa tem como objetivos a prevenção e a redução de litígios administrativos ou judiciais relacionados a créditos tributários e não tributários, bem como a regularização de dívidas tributárias exigíveis, parceladas ou com exigibilidade suspensa. Podemos observar nos pontos 3 e 4, as seguintes justificativas:

3. Levantamento efetuado pela RFB em 31/03/2017 demonstra que somente no âmbito da RFB o total dos créditos ativos (devedores, parcelados e com exigibilidade suspensa por litígios administrativo ou judicial) ultrapassa o montante de R\$ 1,67 trilhão. Desses, 63,4%, equivalentes a R\$ 1,06 trilhão, estão com sua exigibilidade suspensa em decorrência de processo administrativo e 15,8%, equivalentes a R\$ 264,12 bilhões, estão com exigibilidade suspensa em decorrência de processo judicial, ou seja, R\$ 1,33 trilhão estão suspensos por litígio administrativo ou judicial. No âmbito da PGFN, para a mesma data, havia cerca de R\$ 1,8 trilhão de débitos inscritos em Dívida Ativa da União. Desse montante, R\$ 1,4 trilhão eram exigíveis, enquanto que R\$ 400 bilhões estavam parcelados, garantidos ou suspensos por decisão judicial. Objetiva-se com a proposta a redução desses litígios e o consequente aumento na arrecadação tão necessária nesse momento do País.

4. Quanto à regularização de dívidas exigíveis, a proposta justifica-se pela necessidade de proporcionar às empresas condições de enfrentarem a crise econômica atual por que passa o País, permitindo que voltem a gerar renda e empregos e a arrecadar seus tributos.

Analisando o Pert, a Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, de 29 de maio de 2017, aborda os seguintes pontos:

8. Considerando o valor consolidado estimado no parágrafo anterior e aplicadas as condições de cada modalidade do programa, dispostas nas tabelas do Anexo Único, estima-se que haverá uma renúncia por dispensa de acréscimos legais total, verificada na consolidação dos parcelamentos, de R\$ 35,1 bilhões, a partir do ano de 2018 em diante (prazo máximo de 180 meses). Nos próximos três anos haverá perdas por renúncia da ordem de R\$ 2,91 bilhões em 2018, de R\$ 2,03 bilhões em 2019 e de R\$ 1,12 bilhões em 2020, conforme demonstrado na Tabela 4.



Tabela 4: Arrecadação, renúncia e utilização de PF/BCN para o PERT

PERT - Resumo do Programa - Previsão Consolidação R\$ 200,0 bilhões				
	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020
Arrecadação Bruta	20.600.000.000,00	14.191.404.783,25	5.950.459.063,50	5.857.674.740,37
(-) Perda migração de Parc. Anteriores	7.259.755.028,65	13.240.823.243,61	8.664.064.086,46	5.484.610.774,93
(=) Arrecadação Líquida	13.340.244.971,35	950.581.539,64	-2.713.605.022,95	373.063.965,44
Renúncia Potencial do Programa	35.124.552.700,00			
Renúncia Anual	0,00	2.906.859.533,79	2.034.801.673,66	1.119.140.920,51
Utilização PF/BCN	13.828.956.810,00	0,00	0,00	0,00
(-) Perda Renúncia e PF/BCN	13.828.956.810,00	2.906.859.533,79	2.034.801.673,66	1.119.140.920,51
(=) Resultado do Programa	-488.711.838,65	-1.956.277.994,15	-4.748.406.696,61	-746.076.955,07

9. Com base nas mesmas premissas, calcula-se que após o abatimento dos valores que deixarão de ser arrecadados por conta da migração de outros parcelamentos, haverá uma arrecadação líquida no valor de R\$ 13,3 bilhões em 2017, de R\$ 950,6 milhões em 2018 e de R\$ 373,0 milhões em 2020, enquanto para o ano de 2019 haverá uma frustração de arrecadação de R\$ 2,71 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 4.

10. Salienta-se ainda que em 2017 e nos próximos três anos, os resultados do programa são negativos, especialmente quando considerados os efeitos da utilização dos prejuízos fiscais e base de cálculo negativa da CSLL.”

Tem-se assim, que o programa não contribuirá para o incremento da arrecadação de forma sustentável, além de induzir a um comportamento negativo por parte dos contribuintes em geral.

No Relatório de Gestão da RFB de 2016 consta a análise do Índice de Cumprimento das Obrigações Tributárias (ICOT), conforme abaixo:

SEMÁFORO DO INDICADOR	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ÍNDICE PREVISTO	ÍNDICE OBSERVADO	PERIODICIDADE DO INDICADOR
Vermelho	-	96,75	95,98	Trimestral

Fonte: SIG. Dados extraídos em 03/02/2017.

Análise de desempenho:

- **Situação atual:** o indicador surgiu da unificação de 2 (dois) indicadores anteriores, o IACT (Índice de Adimplência do Crédito Tributário), que corresponde à parte A e 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), e o IAOA (Índice de Adimplência da Obrigação Acessória) (Parte B), que mede a omissão referente à Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF). As metas definidas no período de 2016 a 2019 são as mesmas para todas as RF. Percebe-se que apenas a 1ª RF e 7ª RF ficaram dentro da meta de 96,75% no 4º trimestre de 2016. Estão mais distantes a 4ª RF e a 5ªRF, com mais de 3%.

- **Pontos críticos:** a adimplência do Crédito Tributário não tem alcançado a recuperação desejada. Uma das razões foram as sucessivas concessões de parcelamentos especiais nos últimos 10 (dez anos), que induziram os contribuintes a postergarem o pagamento, aguardando um novo parcelamento especial que, em geral, vem acompanhado de um prazo longo para pagamento (chegando até 20 anos) e com redução de multa, juros e encargos. Já a adimplência da obrigação acessória, medida, por enquanto, pela DIRPF, historicamente apresenta queda no 2º trimestre de cada ano, em vista da entrada, no cômputo do indicador, da declaração do exercício corrente, cujo prazo para entrega até o final do mês de abril.

- **Encaminhamentos:** Não há.”



A análise apresentada no Relatório de Gestão da RFB de 2016 afirma que os parcelamentos especiais induziram um comportamento negativo por parte do contribuinte, o qual tornar-se-ia inadimplente pela expectativa de novo parcelamento com maior prazo e redução de multa, juros e encargos. Instada a apresentar os fundamentos para justificativa constante do relatório, a RFB manifestou-se nos seguintes termos:

Relativo à atribuição de parte da queda do Índice de Cumprimento da Obrigação Acessória (ICOT) aos parcelamentos especiais, cabe citar o trabalho "Estudo sobre os Impactos dos Parcelamentos Especiais", que consta no sítio da RFB na Internet, no seguinte endereço <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf>>. Em suas conclusões, pode-se destacar que:

24. Os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal demonstrados na Figura 1 evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios a arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial. Frise-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens. Caso opte por aplicar os recursos em títulos públicos, por exemplo, que são remunerados pelo Governo Federal pela taxa Selic (os mesmos juros cobrados sobre os débitos em atraso), essa opção será muito vantajosa para o contribuinte, pois ele poderá, num futuro próximo, resgatar esses títulos públicos e pagar à vista seus débitos, obtendo grande ganho devido aos descontos, inclusive dos mesmos juros adquiridos com a aplicação (que poderão até mesmo serem liquidados integralmente com PF/BCN), além das outras vantagens.

A maioria dos parcelamentos vem acompanhada de anistia, total ou parcial, dos débitos dos contribuintes, o que pode trazer efeitos negativos para o desempenho da arrecadação, principalmente por representar estímulos negativos ao contribuinte adimplente, conforme mostramos abaixo:

- a) **concessão de prêmios para o pagamento dos débitos tributários em atraso** – a anistia das multas e redução dos juros causa indignação ao contribuinte que pagou tempestivamente sua dívida tributária, criando diferenciação entre contribuintes, com o favorecimento do inadimplente e detrimento do adimplente. O contribuinte adimplente é forçado à inadimplência para fazer face à concorrência – outro efeito grave decorrente da concessão de anistias dá-se quando o contribuinte adimplente é compelido pela necessidade de sobrevivência econômica a inadimplir seus tributos em busca de condições igualitárias de competição frente aos demais concorrentes.
- b) **contribuinte assume um comportamento de oportunismo frente aos reiterados parcelamentos sempre aguardando um novo procedimento para auferir vantagens** – a habitualidade das anistias e transações é o principal aspecto que induz esse tipo de comportamento, pois os contribuintes ficam no aguardo da oportunidade de transferência para um novo parcelamento que possa perdoar infrações e reduzir ou extinguir as multas decorrentes do atraso no recolhimento dos tributos.
- c) **perdão das multas somente para contribuintes com débitos em aberto** – as anistias representam o perdão das multas apenas para os contribuintes que se encontram com seus débitos em aberto, excluindo aqueles que tendo atrasado o pagamento do débito no momento correto, posteriormente, com vistas a regularizar sua situação, efetuaram o pagamento do principal adicionado de multas e juros. Essa situação leva à insatisfação e



revolta do contribuinte que pagou o débito com acréscimos, podendo inclusive, direcioná-lo à inadimplência contumaz em um momento seguinte.

Nas palavras de Coêlho¹:

A prática indiscriminada de remissões conjugadas com anistias, ou até mesmo da anistia como estímulo para o pagamento de tributo não pago, é vista com profundas reservas pela sociedade dos bons pagadores. A espera sistemática por anistias estimula o inadimplemento das obrigações tributárias e, ao mesmo tempo, irrita os que, espontaneamente, cumpriram suas obrigações, ainda que com atraso, ou seja, pagando multas. Aqui, a primazia da política é inevitável (tem sido). Há casos, porém, que justificam as remissões e as anistias. Em primeiro lugar, quando eliminam créditos tributários e multas de montante pequeno, que tornam a cobrança administrativa ou judicial antieconômica. Em segundo lugar, quando são impulsionadas pela misericórdia e a compreensão, livrando de encargos tributários ou de penalidades fiscais setores ou regiões que passam por comprovadas dificuldades.

Desta forma, a edição reiterada de programas especiais de parcelamento termina por induzir o contribuinte ao atraso no pagamento de tributo, principalmente em períodos de menor atividade econômica ou em que a taxa de juros da economia apresenta-se em um nível superior à taxa de retorno do investimento na atividade. Isso conduz o contribuinte à postergação do adimplemento das obrigações fiscais para destinar os recursos à atividade econômica.

Isso pode ocorrer por que os contribuintes sonegadores podem utilizar das vantagens obtidas para reduzir seus preços, levando-se assim a uma concorrência desleal em relação aqueles que cumprem suas obrigações tributárias, reduzindo por consequência a concorrência e quebrando o princípio da isonomia tributária. Contudo, esta decisão de deixar de recolher os tributos devidos, passa por uma análise de custo de oportunidade. Se o agente econômico deixa de cumprir suas obrigações tributárias, acreditando na ocorrência de um futuro parcelamento, no qual haverá redução de juros, multa e pagamentos em longos meses, tem-se aí uma fonte de recursos de baixo custo, incentivando-se o diferimento destes recolhimentos, tal fato pode gerar duas falhas: o risco moral ou a seleção adversa. O risco moral e seleção adversa relaciona-se com informações assimétricas dos agentes econômicos gerando falha de mercado. O exemplo clássico do risco moral é o comportamento adotado pelo segurado depois de contratar o seguro do carro, deixa de ser tão cuidadoso quanto antes, já que está acobertado pelo seguro. No risco moral o agente muda seu comportamento após a contratação, ao passo que na seleção adversa ocorre um comportamento oportunista antes da ação. Assim, haverá perda de eficiência com a presença do risco moral, já que uma das partes assumirá comportamentos que prejudicam o equilíbrio do mercado.

O agente econômico, sendo um ser racional, tende a maximizar seus lucros, assumindo um comportamento de risco moral na expectativa de novos parcelamentos especiais e diante da possibilidade de rolagens intermináveis de dívidas, já que pode transitar de um parcelamento para outro. Lado outro, os contribuintes adimplentes, que cumprem suas obrigações a tempo e modo, conforme prescrito em legislação, estarão em ampla desvantagem econômica, caracterizando assim uma seleção adversa. Portanto, tais contribuintes tenderão a mudar seus comportamentos diante destas informações, se tornando igualmente postergadores de recolhimento de tributos, no aguardo de novos Refis.

¹ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense. 2005



SIQUEIRA e RAMOS (2005), apresentam a tese de Allingham a qual indica que o contribuinte avalia cuidadosamente os custos e benefícios da sonegação, e por conseguinte, adota um comportamento sonegador depois de avaliar a possibilidade de seleção pelo órgão fiscalizador e o grau da punição. Nas palavras do autor:

Em termos econômicos, os problemas de sonegação originam-se do fato de que as variáveis que definem a base tributária (rendas, vendas, rendimentos, riqueza, entre outras) não são frequentemente observáveis. Isto é, um ente externo não pode observar o valor real da base tributária de um indivíduo, e daí não pode saber a sua verdadeira responsabilidade tributária. Assim, os contribuintes podem levar vantagem da informação imperfeita que a administração tributária tem sobre sua responsabilidade e iludir a tributação.

Em estudo sobre o resultado arrecadatário dos programas de parcelamentos especiais, Morais *et al.* (apud PAES, 2014) indicam as informações sobre a migração dos contribuintes de um programa para outro. Tem-se que “do REFIS para o PAES migraram mais de 45.000 contribuintes, enquanto do PAES para o PAEX quase 60.000 inscritos, e de todos os anteriores para o REFIS CRISE foram mais de 70.000”.

Para explicar esse comportamento, Antonieta Caetano Gonçalves recorre ao conceito da Economia de risco moral, que é a alteração de comportamento do agente econômico de acordo com determinada situação. Os parcelamentos especiais são uma das situações que geram risco moral, uma vez que os contribuintes postergam o pagamento de suas dívidas tributárias à espera de um novo programa de parcelamento, com descontos generosos de multas e juros. De acordo com Gonçalves, o contribuinte “tende a maximizar seus lucros, assumindo um comportamento de risco moral na expectativa de novos parcelamentos especiais e diante da possibilidade de rolagens intermináveis de dívidas, já que pode transitar de um parcelamento para outro”.

Outro aspecto relevante com relação aos efeitos dos parcelamentos especiais é o que diz respeito ao comportamento dos contribuintes adimplentes, aqueles que arcam com suas obrigações tributárias tempestivamente. Frederico Faber (2016), em estudo dos impactos dos parcelamentos especiais, concluiu que os parcelamentos tributários “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”. Por meio de ferramentas econométricas, o autor demonstrou a influência negativa dos parcelamentos no comportamento dos contribuintes e, conseqüentemente, na arrecadação espontânea, estimando uma perda de R\$ 18,6 bilhões por ano, na arrecadação de obrigações tributárias correntes, em virtude da publicação de programas de parcelamentos especiais.

Nelson Paes (2014), ao tratar sobre o tema, afirma que “as condições ofertadas pela Administração Tributária terão papel decisivo na redução da disposição de pagar tributos espontaneamente”. Antonieta Gonçalves caracteriza a mudança de comportamento dos contribuintes como seleção adversa, pois os contribuintes adimplentes tendem a mudar de comportamento, uma vez que se enxergam em desvantagem em relação aos inadimplentes que optam por algum parcelamento, recebendo em troca benefícios como altos descontos, parcelamento em longo prazo, anistia de crimes, entre outros. “Assim cria-se um ambiente econômico em condições de concorrência desleal entre os contribuintes inadimplentes e os adimplentes. Desta forma, o comportamento dos contribuintes adimplentes tende a se alterar evidenciando a escolha adversa”.



Desse modo, podemos concluir que a reiterada instituição de Parcelamentos Especiais não tem influenciado de maneira positiva o comportamento do contribuinte.

Causa

Incentivos à inadimplência devido a possibilidade de anistias e maiores prazos de pagamento.

Migração de contribuintes entre diversos parcelamentos.

Falta de acompanhamento das causas de inadimplência dos contribuintes.

Ausência de uma política de gestão de riscos com o objetivo de mitigar os impactos decorrentes de novos parcelamentos especiais.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade auditada.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às solicitações de auditoria emitidas pela CGU e, como contribuíram para a compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo 'fato'. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do informativo que continha a íntegra do fato constatado.

Recomendações:

Recomendação 01: Desenvolver e implementar metodologia de acompanhamento da carteira de crédito que permita a previsibilidade do seu comportamento com instrumentos de alerta e planos de ações contingentes.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade da operacionalização de recursos tecnológicos necessários ao controle e monitoramento dos Parcelamentos Especiais com prejuízos à arrecadação tributária

Fato

A RFB não tem conseguido colocar em operação os recursos tecnológicos, necessários ao controle e monitoramento dos Parcelamentos Especiais, de maneira tempestiva a cada novo parcelamento instituído, de modo a não sofrer prejuízos à arrecadação tributária. Além da demora na confecção de novos sistemas e/ou adaptações, em relação aos parcelamentos já existentes, há várias barreiras para se conseguir informações confiáveis e gerenciais as quais permitam fazer uma gestão eficaz e eficiente dos parcelamentos.



As leis especiais sobre parcelamentos de débitos tributários federais sancionadas nos últimos sete anos se caracterizaram pela complexidade (amplitude de regras distintas entre as modalidades instituídas, espécies e naturezas jurídicas dos tributos), abrangência (créditos constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, em fase de execução fiscal já ajuizada ou não) e iterações (sucessivas reaberturas de prazo para adesão aos parcelamentos) de suas disposições.

A primeira delas foi a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, por conversão, com alterações, da Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008. Conhecida como programa “Refis da Crise”, estabeleceu *14 modalidades entre pagamento à vista e parcelamento de dívidas, com redução de 60% a 100% das multas e de 45% a 25% dos juros de mora, com a possibilidade de utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL para pagamento desses acréscimos (saldos após as reduções)* (documento intitulado “Estudo Sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais”, elaborado pela RFB).

A partir de 2013 foram sancionadas quatro leis reabrindo prazos para adesão, com ou sem condições especiais: 1) Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013; 2) Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014; 3) Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014; e 4) Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.

A Lei nº 12.865, de 2013, além de reabrir os prazos previstos na Lei nº 11.941, de 2009, também estabeleceu a possibilidade de parcelamento de débitos relativos às contribuições do PIS e COFINS (art. 39) e ao IRPJ e à CSLL (art. 40).

Nem todas as leis são autoaplicáveis e carecem de regulamentação do Poder Público para se tornarem efetivas. No presente caso, são necessários suportes normativo (regulamentação infralegal) e tecnológico (desenvolvimento de sistema informatizado próprio).

A regulamentação infralegal, a cargo dos órgãos fazendários (RFB e PGFN) por expressa disposição das leis acima mencionadas, e o(s) sistema(s) informatizado(s), desenvolvido(s) pelo SERPRO por demanda dos órgãos fazendários, são necessários para complementar a lei, com vistas a sua fiel execução, disciplinando procedimentos operacionais a serem executados tanto pelos contribuintes interessados no parcelamento de seus débitos tributários quanto pelos órgãos fazendários.

Em razão da complexidade e abrangência das leis, a elaboração e o desenvolvimento desses suportes demandam tempo e esforço até estarem plenamente operacionais. O parcelamento especial 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 de modo eletrônico no sítio do respectivo órgão fazendário na internet, RFB ou PGFN, conforme o caso, devendo o contribuinte discriminar os seus débitos ou confessar 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.

A RFB avalia ser muito baixo o índice de quitação dos parcelamentos pelos devedores. O motivo seria o fato de a maior parte dos contribuintes serem excluídos por inadimplência ou



optarem por incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. Os sucessivos parcelamentos especiais/reaberturas dos últimos anos induziriam os contribuintes a incorporar em suas expectativas o lançamento de novos parcelamentos especiais. Contudo, a demora na consolidação dos dados agrega prejuízos ao parcelamento também, pois essa etapa ocorre somente após o desenvolvimento de um sistema específico que leva em média dois anos, segundo informações da RFB, além de mais um ano para desenvolver o processamento da exclusão automática dos inadimplentes.

Esse tempo de dois anos, na verdade, tem se mostrado ser um prazo mínimo e não uma média. Basta verificar que há 3.766 adesões à Lei nº 11.941/2009 ainda em consolidação. Em relação à Lei 12.865/2013 – que permitiu reabrir os prazos da Lei nº 11.941/2009 e a inclusão de novos tipos de parcelamentos – são outros 149.509. Esse valor corresponde a 58%, de um total de 257.987 inscrições, sendo que destas 37% delas já foram excluídas, ou seja, quatro anos após a edição da Lei apenas 5% foram quitadas ou se encontram em parcelamento.

Além disso, como 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, no Refis da Crise (2009) os optantes ficaram pagando uma parcela mínima R\$ 100,00 por um longo período e tiveram acesso à Certidão Positiva com efeitos de Negativa perante a Fazenda Nacional até a etapa de consolidação dos débitos, iniciada em julho de 2011. Nessa 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 falsa regularidade fiscal com o pagamento de valores inexpressivos.

A RFB também informou que o sistema que controla o Refis da Crise e reaberturas é o PAEX (HOD), o qual se comunica com os sistemas SIEF, SICOB e DIVIDA (origem dos processos consolidados nos respectivos parcelamentos). Quanto à possibilidade de obtenção de dados gerenciais agregados, estes podem ser obtidos *diretamente no PAEX/HOD (totais por situação e RF/DRF) ou mediante Apuração Especial realizada pelo SERPRO*, o qual gera custos a cada nova solicitação e necessita de um prazo para atendimento.

Não há dados gerenciais sobre os parcelamentos mediante utilização da ferramenta DW - *Data Warehouse*, a qual favorecia os relatórios gerenciais, a análise de grandes volumes de dados, acesso a séries históricas que possibilitariam uma melhor análise de eventos passados e a obtenção de informações estratégicas que podem facilitar e dar suporte a tomada de decisão presente e a previsão de eventos futuros.

A falta de recursos gerenciais e dados históricos nos *software* que controlam os parcelamentos expõe o gestor a riscos de se tomar decisões com base em informações que não possam ser verificadas a integridade ou dados inconsistentes. Por exemplo, o quantitativo de adesões informados por meio do Ofício nº 390/2017 – RFB/Gabinete, de 16/06/2017, em relação à Nota Codac/Cobra/Dapar de nº 58, de 22 de abril de 2016, possuem uma diferença de valor de mais de 40%.



	Nota Codac	Ofício RFB
Refis da Crise, Lei 11941/2009	886.353	1.213.235
Lei 12865/2013	102.176	257.987
Lei 12865/2013, art 39 e 40	74	7
Lei 12996/2014	326.948	564.999

Relevante também contextualizar a situação do desenvolvimento dos projetos previstos no Portfólio de Projetos Estratégicos Institucionais relativos aos Parcelamentos Especiais:

Quadro 3: Portfólio de Projetos Estratégicos Institucionais da RFB.

Objetivo estratégico	Projeto	Data término (Relatório de Gestão da RFB de 2014)
Aproximar a Arrecadação Efetiva da Potencial.	CCPar – Consolidação e Cobrança de Parcelamentos	30/06/16
	CCPar 01 – Parcelamentos Fazendários	17/07/15
	CCPar 02 – Parcelamentos Previdenciários	13/11/15
	CCPar 03 – Parcelamento e Pagamento da Lei 11.194/09	25/08/15
	CCPar 05 – Parcelamento e Pagamento da Lei 11.941/09 – Reaberturas	30/06/16

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2014 da RFB.

Em manifestação disponibilizada por meio da Nota Audit/Diaex nº 38, de 2 de junho de 2016, proveniente da Auditoria Interna da RFB (Audit), constata-se que todos os projetos atinentes aos Parcelamentos Especiais em desenvolvimento estão atrasados e as datas para o término foram postergadas.

Causa

Ausência de solução tecnologia parametrizada que permita o acompanhamento sistemático de todos parcelamentos de débitos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade auditada.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às solicitações de auditoria emitidas pela CGU e, como contribuíram para a compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo 'fato'. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do informativo que continha a íntegra do fato constatado.

Recomendações:

Recomendação 01: Apresentar Plano de Ação sobre a implementação de solução tecnológica parametrizada necessária ao controle e monitoramento dos parcelamentos, especialmente quanto a módulos de acompanhamentos gerencial e de auditoria.



1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Necessidade de Aprimoramento do Processo de Gestão de Riscos nos processos de Parcelamento de Débitos

Fato

De acordo com a IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016, gerenciamento de riscos é o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

O art. 3° da citada IN, determina que:

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos e, portanto, são respostas que visam modificar os riscos mais críticos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas”.

Consultada sobre o mapeamento dos riscos do processo de Parcelamento de Débitos, a RFB informou em resposta à SA 201700592-004 que “Não há mapeamento de riscos específico do processo de parcelamento de créditos, elaborado de acordo com a metodologia estabelecida pela Portaria RFB nº 1.674, de 16 de setembro de 2014.

A Unidade apresentou o mapeamento do processo, o que facilita o processo de identificação, análise e avaliação dos riscos, bem como a definição das estratégias de priorização e resposta aos riscos. Do mapa estratégico da unidade, observa-se que um dos objetivos do processo é “ampliar a aplicação da análise de riscos nos controles tributários e aduaneiros”. Definido como “ampliar e aperfeiçoar a análise de riscos a fim de garantir o fortalecimento dos controles tributários e aduaneiros, potencializando a utilização dos recursos internos e os resultados alcançados.” Este objetivo tem relação direta com o objetivo de resultados “Garantir a arrecadação necessária ao Estado, com eficiência e aprimoramento do sistema tributário”. Assim, a RFB tem como um dos grandes objetivos de seu planejamento estratégico:

Garantir o cumprimento da meta de arrecadação definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou sua revisão contida no Decreto de Execução Orçamentária, proporcionando recursos previstos para a execução das políticas públicas em benefício da sociedade, com execução eficiente dos processos tributários e aprimoramento da legislação brasileira.

Os parcelamentos de débitos, tanto especiais, quanto ordinários, são um importante instrumento para o alcance dos resultados pretendidos no âmbito desse objetivo estratégico, e ainda mais, pela busca do objetivo maior de aproximar a arrecadação efetiva da potencial.



Assim sendo, tanto pela relevância do processo para o atingimento dos objetivos organizacionais, quanto pelos riscos envolvidos, seja pelos recorrentes parcelamentos especiais, pelos devedores contumazes que aderem a diversos parcelamentos em sequência com o objetivo de burlar o sistema de cobrança, seja pelo montante de débitos existentes é premente a necessidade de implementação da gestão de riscos no referido processo.

Causa

Abordagem incipiente do mapeamento de riscos do processo dos parcelamentos de débitos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio da Nota Codac/Cobra/Dapar nº 210, de 09 de agosto de 2017, a RFB apresenta as seguintes considerações:

(...)

2. A Codac vem se manifestar contra a constatação de ausência de uma política de gestão de riscos nos processos de parcelamento de débitos. Informa-se que o mapeamento de riscos na RFB é apresentado, por projeto, nos relatórios de acompanhamento realizados periodicamente. Para facilitar o controle no gerenciamento de projetos e programas, a RFB utiliza sistema no qual os gestores informam mensalmente atualizações e dificuldades de cada projeto, a fim de mapear e mitigar os possíveis impactos. Destaca-se que os parcelamentos especiais possuem projetos específicos dentro da RFB desde 2012.

(...)

4. Ressalta-se que os projetos de parcelamentos possuem acompanhamento diferenciado; dessa forma, os pontos críticos identificados são discutidos em Reuniões de Avaliação de Projetos (RAP), que acontecem mensalmente com a presença da administração estratégica da RFB.

5. Essa gestão de riscos foi e vem sendo realizada em um cenário não favorável (...) ressalta-se que os prejuízos ao erário seriam desastrosos se não houvesse definição das prioridades com base em uma análise de risco dentro dos projetos ao longo desses anos.

Nesse sentido, manifestou-se após busca conjunta (Nota Audit/Diaex nº 65/2017, de 25 de agosto de 2017), apresentando o mapeamento de riscos do processo “Gerir o Crédito Tributário” consignado em dois anexos compreendendo mapas de riscos positivos e negativos voltados à gestão de parcelamento de débitos.

Análise do Controle Interno

Embora verifica-se que a Política de Gestão de Riscos da RFB atualmente é formalizada por meio da Portaria RFB nº 1.674/2014 – que alterou a Portaria 2.027/2012 -, cuja metodologia está definida no Manual de Gerenciamento de Riscos de 2012, não se evidenciou como o processo de gestão de risco está integrado e em funcionamento no contexto do processo de parcelamento de débitos.



O processo de gestão de riscos pressupõe a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, a avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos.

A PGR da RFB define, como parte do modelo, que o gerenciamento deverá ser implantado por todas as áreas, sendo priorizados os processos que impactam diretamente o atingimento dos objetivos estratégicos institucionais. No entanto, não foi apresentado o cronograma de implementação nem quais os processos foram priorizados para inclusão no ciclo de gerenciamento de riscos.

No que se refere ao mapa de riscos apresentado, observa-se que as informações sobre os riscos são incipientes. Embora seja apresentado 23 eventos de riscos vinculados ao Macroprocesso “Gerir Crédito”, apenas um envolve o processo de parcelamento de débitos (Não cobrança de Créditos Tributários Parcelados). Entre as causas identificadas, percebe-se que em grande maioria essas estão vinculadas a questões de implementação de sistemas.

Nota-se que nem todos os riscos constantes do processo de parcelamento de débitos foram identificados por parte da Unidade. Como exemplo de risco, que pode ser considerado o mais expressivo nesse cenário, tem-se o estabelecimento de propostas de criação de novos parcelamentos que poderiam ser levados em consideração quando da avaliação do estabelecimento do contexto externo por envolver questões políticas e financeiras que são exógenas à Unidade.

Ademais, não está claro como estão estruturados e em funcionamento os mecanismos de comunicação e reportes internos e externos, bem como o monitoramento por meio da implementação de indicadores de desempenho, por exemplo.

Embora observe-se pela manifestação e pelos relatos realizados na busca conjunta que em algum grau a Unidade gerencia riscos, foram identificados pontos que precisam ser aprimorados com vistas a assegurar que a gestão seja eficaz e contínua de forma a apoiar o desempenho organizacional, principalmente no que se refere ao processo de parcelamento de débitos.

Recomendações:

Recomendação 01: Aprimorar o processo de avaliação dos riscos referentes aos parcelamentos de débitos, detalhando a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos, bem como dos mecanismos de comunicação e reporte e, de monitoramento e análise crítica.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de acompanhamento da eficiência da arrecadação tributária do Governo Federal em relação ao potencial tributário

Fato



Para uma eficiente gestão dos créditos da Fazenda Pública e manutenção da sustentabilidade das finanças públicas faz-se necessário que a administração tributária trabalhe no sentido de minimizar a diferença entre a arrecadação efetiva e a permitida pela legislação, a arrecadação potencial.

Dentre os objetivos estratégicos da RFB, pode-se destacar, sob a perspectiva de resultado “Garantir a arrecadação necessária ao Estado, com eficiência e aprimoramento do sistema tributário” e sob a perspectiva de processos “Aumentar a efetividade de cobrança”.

Esses objetivos têm relação com o Programa 2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios e com o Objetivo 1095 – Aprimorar a gestão de receitas e despesas para garantir o equilíbrio fiscal.

No âmbito do Mapa Estratégico do MF, os objetivos destacados relacionam-se ao Tema 2 – Gestão dos Créditos da Fazenda Pública que tem com um de seus Principais resultados para as partes interessadas “Arrecadar e Controlar o crédito da Fazenda Pública”, o qual se relaciona diretamente com a Diretrizes Estratégicas do MF 2016-2019 de “Aumentar a eficiência e efetividade dos mecanismos de arrecadação, controle e recuperação dos créditos da fazenda pública”.

Para atingir esses objetivos não é suficiente a busca pelo atingimento da meta de arrecadação do Governo Central estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou sua revisão contida no Decreto de Execução Orçamentária, é necessário também perseguir o máximo alcance do potencial tributário legal.

Tem-se que a arrecadação potencial deve ser estabelecida como variável de referência para os objetivos estratégicos da administração tributária, o que se coaduna com os objetivos destacados neste ponto e com os demais objetivos estratégicos da RFB. Assim, para que possa mensurar sua eficiência na gestão tributária, a RFB precisa medir o *gap* tributário, parte da arrecadação potencial que não se consegue arrecadar.

Questionada sobre a existência de estudos oficiais sobre a arrecadação potencial do Governo Federal, a RFB informou que “Não existem, no âmbito da RFB, estudos oficiais sobre a arrecadação potencial do Governo Federal. ”

Ademais, da análise dos objetivos estratégicos da RFB e de seus indicadores associados não foram identificados elementos relacionados à arrecadação potencial.

Assim sendo, são necessários estudos sobre o potencial de arrecadação tributária legal, arrecadação máxima que se pode obter pela aplicação eficaz do sistema tributário, bem como do potencial tributário estrutural, qual seja, a arrecadação que pode ser obtida dos setores econômicos por meio da aplicação eficaz de um sistema tributário otimizada econômica e socialmente. Tais estudos devem subsidiar a avaliação da eficiência da administração tributária federal por meio de indicadores que evidenciem o desempenho na busca do objetivo de minimização da distância entre a arrecadação efetiva e a potencial.

Causa

Escassez de estudos sobre o potencial tributário do Governo Federal.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao fato apontado a unidade argumenta que:

2.1.1 (...) a Receita Federal reconhece a importância da mensuração da arrecadação potencial, como instrumento útil para as definições das políticas públicas.

2.1.2. Com relação à ausência de estudos, vários fatores contribuíram para a situação presente:

a) Ausência de uma metodologia robusta de medição que seja aplicável ao Brasil. (...) para que seja possível mensurar a arrecadação potencial é importante uma definição adequada das premissas do sistema tributário de referência, tal como existe com a publicação sobre os Gastos Tributários. (...) a mensuração do Gasto Tributário pela RFB é insumo essencial para a medição da arrecadação potencial legal.

b) Estatísticas atuais para uma adequada mensuração da arrecadação potencial, periódica. (...) somente a utilização dos dados das contas nacionais pode levar a uma mensuração inadequada da arrecadação potencial.

c) Expressivo crescimento das desonerações tributárias, que dificulta a utilização de um indicador de arrecadação potencial como uma das formas de se mensurar a eficiência da administração tributária. Neste sentido, cabe esclarecer que a RFB não define a política tributária. No entanto, um indicador de arrecadação potencial é influenciado pelas decisões da política tributária.

d) Reconhecimento que qualquer mensuração da arrecadação potencial pela RFB representará informação oficial sobre este valor.

(...)

2.1.5. Diante do exposto, apesar de se reconhecer a importância do conhecimento da arrecadação potencial, existem fatores que dificultaram a definição de uma metodologia de referência que possa ser utilizada de forma periódica e que ao mesmo tempo produza resultados que possam ser publicados como uma informação oficial da arrecadação potencial das receitas administradas pela RFB.

Análise do Controle Interno

A unidade concorda com o fato apresentado, reconhecendo a importância do conhecimento da arrecadação potencial. Todavia, apresenta uma série de argumentos que têm dificultado a unidade no desenvolvimento de estudos sobre o tema, bem como a preocupação de que “qualquer mensuração da arrecadação potencial pela RFB representará informação oficial sobre este valor”.

Em que pese as dificuldades apresentadas, deve-se reconhecer a importância do tema, por ser basilar para o desenvolvimento de políticas de aperfeiçoamento da Administração Tributária Federal e do próprio Sistema Tributário Nacional.

Assim sendo, com base na máxima de William Edwards Deming: “Não se gerencia o que não se mede”, faz-se necessário intenso trabalho de desenvolvimento de metodologia de estimação da arrecadação potencial, o que pode ser desenvolvido não apenas no âmbito da RFB, mas capitaneado por esta com o apoio do Ministério da Fazenda e outros atores capacitados para o desenvolvimento de estudos sobre o tema.



Recomendações:

Recomendação 01: Promover, juntamente com o IPEA e SPE, o desenvolvimento de metodologia de mensuração do potencial tributário do Governo Federal.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Informações insuficientes sobre os custos incorridos na construção de sistemas informatizados

Fato

Com o objetivo de se avaliar o custo-benefício específico dos parcelamentos de débitos concedidos no âmbito da RFB foi solicitada a informação sobre os custos incorridos em relação ao desenvolvimento e manutenção, por projeto, dos sistemas informatizados que dão suporte a gestão dos parcelamentos especiais desde o início de cada projeto até 31/12/2016.

Nesse sentido, a RFB informou que em relação aos custos de desenvolvimento e manutenção dos sistemas informatizados dos parcelamentos especiais “seus valores são muito variáveis devido à complexidade dos parcelamentos, quantidade de optantes e legislação envolvida”, e apresentou a tabela a seguir com os custos de alguns parcelamentos até maio de 2017:

Parcelamento	Custos (R\$)
Lei nº 11.941/2009	37.083.830,00
Lei nº 11.941/2009	5.403.046,00
Programa de Regularização Tributária – PRT (MP nº 766/2017)	6.005.722,00

Fonte: RFB.

Considerando a insuficiência das informações, reiteramos a solicitação da apresentação dos custos de desenvolvimento e manutenção, por projeto, dos sistemas informatizados que dão suporte a gestão dos parcelamentos especiais, e em resposta a RFB informou que:

(...) os parcelamentos instituídos pela Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006, e posteriores, incluindo os parcelamentos especiais da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e suas reaberturas, bem como outros parcelamentos menores, são controladas no sistema PAEX. (...) custo de manutenção mensal em torno de R\$ 1.260.000,00 (...)

Em que pese as novas considerações, não foram apresentados de forma detalhada os valores dispendidos com os diversos sistemas envolvidos nos parcelamentos especiais, sendo que a informação apresentada não traz o período de ocorrência dos custos. Sendo que as dificuldades apontadas pela unidade são parte do contexto informacional de custos e não devem ser entendidas como empecilho a gestão efetiva dos custos.

A ausência de informação gera riscos no processo de gerenciamento dos recursos a serem requeridos para o processo tanto de desenvolvimento, quanto de manutenção das soluções tecnológicas envolvidas no processo de gestão de parcelamentos especiais.

A RFB não tem conhecimento em que medida os gastos com as ferramentas tecnológicas envolvidas no processo de gestão de créditos parcelados contribui para os resultados obtidos.



Desta forma, não é possível saber quais atividades agregam valor ao resultado final das ações. A taxa de consumo de recursos pelas atividades e o custo dos processos de trabalho é desconhecida, ou seja, não existem condições de saber onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos.

Sem a adequada priorização nos resultados, no desempenho e na eficiência, não será possível o atingimento do objetivo estratégico de aproximar-se a arrecadação efetiva da potencial. O conhecimento e a incorporação no modelo decisório dos custos dos sistemas de suporte são fundamentais para se atingir uma alocação eficiente de recursos. Tal desconhecimento é o maior indicador de ineficiência no processo de gestão.

Convém observar a implementação pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Frente de Custos do Programa de Modernização Integrada do MF (Pmimf), de um painel de custos, construído a partir do Sistema de Informação de Custos (SIC). A ferramenta, já disponibilizada para RFB, permite o acompanhamento dos custos da unidade em três áreas principais: pessoal, tecnologia da informação e demais áreas. Os custos são alocados aos macroprocessos finalísticos e de suporte, incluindo o de “Arrecadação e Controle dos Créditos da Fazenda Pública”, que abrange o processo parcelamento de débitos.

Desta forma, a unidade deve atuar no sentido de implementar a gestão estratégica dos custos do processo de gestão dos parcelamentos de débitos, tanto no adequado detalhamento e acompanhamento das informações, quanto na sua efetiva utilização no processo de tomada de decisão.

Causa

Ausência de gestão de custos nos processos de parcelamentos de débitos.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a reunião de busca conjunta, a RFB informou que no Programa de Consolidação e Cobrança de Parcelamentos (CCPAR), os custos por projetos foram: CCPAR 3 – R\$ 37.083.825,01; CCPAR 5 – 5.472.244,53; CCPAR 7 – 6.830.624,45, sendo que tais custos estão por módulos, os quais se referem do período da instituição do parcelamento até a data presente. Também nos informou que o custo mensal aproximado do Sistema Parcelamento Excepcional (PAEX) é de 1,2 milhão, além disso, a instituição frisou que o PAEX controla vários parcelamentos especiais, entre eles o Programa de Regularização Tributária (PRT) e o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), sendo que o PRT e o Pert serão controlados até a finalização do Sistema Parametrizado. A RFB também informou que não há como detalhar de forma exata o custo de manutenção de cada sistema controlado pelo PAEX.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às solicitações de auditoria emitidas pela CGU e, como contribuíram para a compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo ‘fato’. Após a reunião de busca conjunta a RFB se manifestou trazendo os valores dos custos do CCPAR, além de informar o custo mensal estimado do PAEX. Podemos verificar que a informação trazida pela instituição não aborda os custos incorridos na construção dos diversos sistemas que



envolvem a gestão dos parcelamentos especiais, inclusive a entidade admitiu que não há o detalhamento dos custos de manutenção dos sistemas controlados pelo PAEX.

Recomendações:

Recomendação 01: Mensurar os custos envolvidos na gestão dos processos de parcelamentos, especialmente no desenvolvimento e manutenção dos sistemas.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na classificação orçamentária dos valores arrecadados nos Parcelamentos Especiais

Fato

Da análise da Parte II da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) referente ao exercício de 2016, foi identificada a existência de valores arrecadados não classificados por natureza de receita e sem destinação nos registros contábeis da entidade, conforme demonstrativo dos valores acumulados da arrecadação dos parcelamentos, a seguir:

SALDO DOS PARCELAMENTOS NO SIAFI 2012 - 2016

Milhar

Parcelamentos	Conta Contábil 2011-2014	Conta Contábil 2015 (*)	Exercício				
			2012	2013	2014	2015	2016
Parcelamento p/ ingresso simples nacional	211491110	824141100	991.840,64	1.140.388,88	1.159.140,41	1.227.351,61	1.289.124,58
Timemania	211491111	824141200	73.449,75	122.067,05	137.176,07	165.857,45	171.802,13
FIES	211491112	824141300	13.935,39	15.695,99	19.447,06	20.169,11	20.916,63
MP 449/2008	211491113	824141400	36.807,08	37.246,44	37.118,24	37.198,03	36.405,55
Parcelamento de Arrematação	211491114	824141500	182.650,42	239.876,78	270.862,20	328.191,94	389.491,68
Parcelamento - Lei nº 11.491/2009	211491115	824141600	57.062,23	1.329.594,52	9.897.952,45	121.972,30	147.685,21
Parcelamento - MP 470	211491116	824141700	1.744.164,94	1.758.577,89	1.753.153,11	1.753.178,93	1.749.695,96
Parcelamento - Lei nº 12.865/2013	211491126	824142700	0	117.486,60	143.072,70	425.643,40	820.461,81
Parcelamento - Lei nº 12.996/2014 (**)		824142800	0	0	0	13.082.624,87	16.943.321,16
Reabertura da Lei nº 11.941/2009						4.145.115,69	5.321.448,07
Saldo ao final do exercício	-	-	22.227.503,85	3.099.910,46	4.760.934,14	13.417.922,23	21.307.303,34

Fonte: Siafi/PCPRs.

Instada a manifestar-se sobre a questão, a RFB pronunciou-se nos seguintes termos:

2.10.1. Quanto à justificativa de valores arrecadados não classificados por natureza de receita e sem destinação nos registros contábeis da entidade, vale informar que, quando é instituído um parcelamento especial, em geral, não há consolidação imediata da dívida. Essa consolidação requer orçamento e tempo para os ajustes nos sistemas informatizados da RFB, que dependem de abertura de demanda junto aos prestadores de serviços de informática deste órgão: o Serpro e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Para a consolidação é necessário que o contribuinte indique quais créditos tributários deseja incluir no parcelamento, podendo estes estarem ou não constituídos. Uma vez que não é possível de antemão identificar quais espécies de tributos e se seus respectivos valores estão incluídos nesses parcelamentos não consolidados, a arrecadação efetuada para esses



parcelamentos especiais é classificada primeiramente como passivo da União, até posterior classificação definitiva.

2.10.2. Também, cabe enfatizar que, mesmo após a consolidação do parcelamento ainda restam outras demandas de serviço informatizado, que novamente dependem de orçamento, tempo e recursos humanos para serem implementadas. Diante deste contexto, a Codac está projetando para este ano a construção de um satélite único para a classificação dos tributos dos parcelamentos já consolidados e apuração especial para ajustar o passivo a classificar. Com isso, será resolvida a situação apontada.

A contabilização dos créditos tributários administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) deve atender à Lei nº 4.320/1964 e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp).

Em análise aos valores informados na PCPR 2016, verificou-se a existência de R\$ 21 bilhões em arrecadações pendentes de classificação ao final do exercício de 2016 nas contas de controle que registram os valores das receitas efetivamente arrecadadas decorrentes dos parcelamentos especiais. A existência de saldos nessas contas de controle significa que parte das receitas tributárias arrecadadas não foram classificadas por natureza de receita e por isso estão também registradas como fonte de recursos 177 - Recursos a classificar. Isso se deve à sistemática de arrecadação de receitas de parcelamentos especiais, que é realizada de forma unificada, ou seja, a arrecadação de receitas decorrentes dos parcelamentos especiais agrega diversas espécies de tributos que somente serão identificadas posteriormente.

Importante observar que a não classificação em natureza de receita dessa arrecadação tem implicações orçamentárias. Recursos financeiros registrados em fonte de recursos 177 - Recursos a Classificar não podem ser utilizados para custeio de gastos públicos, devendo aguardar sua classificação para que possam ser aplicados segundo a sua origem (espécie de tributo). A situação de mora no processo de consolidação dos diversos parcelamentos tem resultado anualmente em montante materialmente relevante que não pode ser destinado para gastos públicos em função da impossibilidade de classificação dos recursos arrecadados.

A consolidação das dívidas dos diversos tipos de parcelamentos especiais, segundo informação da RFB, acontece, em média, um ano e meio após a instituição do programa de parcelamento. Como exceção têm-se a reabertura da Lei nº 11.941, de 2009, por meio da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, cujo módulo de consolidação será implantado em 2017, devido à concessão de vários programas de parcelamentos especiais em intervalo curto de tempo.

A seguir, apresenta-se o tempo médio, segundo a RFB, para os programas Refis Crise I, II e III e arts. 39 e 40 da Lei nº 12.865, de 2013:

Programa de Parcelamento	Tempo Médio de Consolidação
Lei nº 11.941/2009 (Refis Crise I)	2 anos
Lei nº 12.865/2013 (Refis Crise II)	4 anos
Lei nº 12.865/2013 (arts. 39 e 40)	1 ano
Lei nº 12.996/2014 (Refis Crise III)	1 ano

Fonte: RFB.



A partir do tempo médio de consolidação percebe-se que os valores arrecadados estão sendo classificados nas respectivas naturezas de receita em exercício diverso daquele em que realmente ingressaram nos cofres do Tesouro, impactando nos valores a serem destinados aos fundos de participação e despesas vinculadas da própria União, já que tais recursos são classificados como receita a classificar e posteriormente reclassificados para as rubricas orçamentárias corretas. Este procedimento, além de retardar a aplicação dos recursos, contraria o art. 39 da Lei nº 4.320/64 que estabelece “Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias”, o que não vem ocorrendo na rotina de arrecadação de parcelamentos especiais.

Ademais, ainda sob os aspectos de contabilização envolvidos, os registros dos valores arrecadados e sua classificação e reclassificação são realizados pela rotina da fita 50, que é encaminhada pela RFB ao Siafi decencionalmente. Em análise aos lançamentos efetuados no sistema contábil verificou-se que os documentos de suporte ao registro (Darf) não podem ser identificados, mas apenas dados consolidados. Tal procedimento impede a rastreabilidade da documentação de suporte, o que impacta negativamente na qualidade da informação contábil.

Segundo a NBC TSP - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público “As características qualitativas da informação incluída nos RCPG² são a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.”

A verificabilidade ou suportabilidade da informação “é a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos usuários que a informação (...) representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar”. Tal característica pode ser verificada de forma direta ou indireta, o que atualmente não é possível no sistema contábil, em vista da impossibilidade de identificação dos Darfs que suportam os lançamentos no Siafi.

Desta forma, quanto maior a verificabilidade, maior a segurança de que a informação representa fielmente os fenômenos econômicos que se pretende representar. Portanto, a ausência de verificabilidade limita o alcance das auditorias que envolvam os registros de receitas arrecadadas por Darf e impede a obtenção de evidência de auditoria apropriada e suficiente para suportar a emissão de opinião sobre a confiabilidade das informações financeiras divulgadas nas prestações de contas.

Causa

Demora no processo de consolidação das dívidas de parcelamentos especiais.

Intempestividade na retificação da receita tributária e de contribuições arrecadada.

Ausência informação sobre os documentos que suportam os registros contábeis das receitas arrecadadas.

Manifestação da Unidade Examinada

² RCPG – Relatório Contábil de Propósito Geral.



A unidade se manifestou no sentido de que a demora na consolidação, que impede a classificação orçamentária tempestiva, será solucionada quando da implementação de sistema parametrizado com data prevista para março/2018. Informou, ainda, entender que a individualização dos documentos que suportam os registros contábeis no Siafi tem um volume gigantesco e que as informações contidas no Darf são protegidas por sigilo fiscal.

Análise do Controle Interno

No que tange à manifestação da unidade no sentido de entender que as informações constantes do Darf são protegidas por sigilo fiscal, convém observar que o que se questiona é a verificabilidade dos registros contábeis e, por conseguinte, de sua evidenciação nas demonstrações contábeis.

Desta forma, imperioso registrar que não são necessárias todas as informações presentes no Darf, mas apenas as necessárias para que os valores possam ser conferidos e verificadas as movimentações nas contas respectivas, permitindo a melhor evidenciação das informações relativas à arrecadação federal no sistema contábil.

Na rotina de emissão de Darfs pelo Siafi, quando dos pagamentos efetuados por órgãos públicos, conforme orientação da INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1234, DE 11 DE JANEIRO DE 2012, são gerados no Siafi documentos que possuem as informações do Darf, sendo todos individualizados por contribuinte, pois o documento do sistema tem a mesma estrutura estabelecida para o Darf emitido pelos contribuintes extra Siafi.

Quanto ao argumento envolvendo o volume de informações, em que pese tratar-se de números robustos, convém observar que não foi apresentado nenhum estudo sobre o impacto da inserção das informações necessárias para possibilitar a verificabilidade dos registros.

Assim sendo, em que pese os argumentos apresentados, não foram apresentadas evidências que comprovem o risco de que a inserção no Siafi das informações necessárias para verificabilidade dos registros contábeis possibilitariam a identificação da situação econômica e financeira do contribuintes, bem como sobre os possíveis impactos sobre a base de dados do Siafi.

Recomendações:

Recomendação 01: Apresentar Plano de Ação com medidas que permitam estabelecer o final do exercício financeiro como prazo máximo para consolidação das dívidas objeto de parcelamentos de débitos, criando rotina que efetue a retificação das receitas no mesmo exercício de sua arrecadação.

Recomendação 02: Articular com a STN e apresentar medidas de adequação das regras de negócio dos sistemas de arrecadação que dão suporte ao envio dos dados de arrecadação ao Siafi para que os registros contábeis sejam realizados por documento de arrecadação.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO



Não evidenciação das medidas de compensação previstas no art. 14 da Lei nº 101/2000, quando da instituição de Programas de Parcelamento Especiais de Débitos relativos ao período de 2009 a 2014, bem como não aderência ao §1º do art. 1º da Lei nº 101/2000, quando da instituição do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert)

Fato

Analisando-se os programas de parcelamentos especiais de débitos instituídos, dos quais resultaram renúncia de receitas, constatou-se a ausência de atendimento aos requisitos legais definidos pelo art. 14, caput, e incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Federal - LRF), visto que não foi apresentado os impactos orçamentário-financeiros, nem demonstrado que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita da respectiva lei orçamentária ou, alternativamente, que tenham sido previstas medidas de compensação.

O citado dispositivo estabelece que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

De forma geral, os programas de regularização de débitos fiscais apresentam, em sua essência, algum tipo de renúncia de receita orçamentária, visto que, para atrair adesões, oferecem um regime de renegociação mais favorecido do que aquele oferecido de forma permanente pelo parcelamento ordinário.

Cumprе esclarecer que o parcelamento especial em si não constitui uma renúncia de receita fiscal. Esta somente se configura nos casos em que o programa de parcelamento de débitos contemplar o contribuinte com algum tipo de desoneração na cobrança de multa e juros.

Nesse aspecto, cabe observar que as diversas leis que instituíram os parcelamentos especiais, de forma geral, sempre apresentaram algum tipo de renúncia, seja pela remissão de valores cujos custos de cobrança excediam os benefícios, seja pela anistia total ou parcial de acréscimos legais.



Tendo em vista os aspectos apresentados acima, foi solicitado à RFB informar o total de renúncia de receita relativa aos acréscimos legais (juros, multas e outros) em cada parcelamento especial. A Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Quanto à renúncia de receita em cada parcelamento especial, apresenta-se a seguir o quadro demonstrativo com a Renúncia Fiscal dos grandes programas concedidos no período de 2009 a 2014. Neste contexto, vale ressaltar que a renúncia referente à Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, foi efetivamente calculada por meio de apuração pelo Serviço Federal de Processos de Dados (Serpro). Em relação aos demais parcelamentos do quadro mencionado, a renúncia foi estimada, com base no perfil dos débitos (principal, juros, multas, etc.) e no histórico da Lei nº 11.941, de 2009.

Renúncia Fiscal de Principal, Multa e Juros dos Grandes Programas de Pagamento à Vista e dos Parcelamentos Especiais da União

R\$ milhões

Programa	Pag. à vista (*)	Parc. Previd. (**)	Parc. não Previd. (**)	Total
Refis Crise I - MP nº 449/08 e Lei nº 11.941/09	3.080,54	12.993,02	44.824,46	60.898,02
Refis Crise II - Lei nº 12.865/13 e Lei nº 12.973/14 (***)	151,15	637,50	2.199,29	2.987,93
Refis Crise III - MP nº 12.996/14 e Lei nº 11.941/09	604,58	2.549,98	8.797,16	11.951,72
PIS/Cofins Inst. Financeiras - Lei nº 12.865/13	8.030,13	-	24,12	8.054,25
Tributação Bases Universais - Lei nº 12.865/13	5.691,64	-	11.248,42	16.940,05
Totais	17.558,03	16.180,50	67.093,45	100.831,97

Fonte: Sistemas de cobrança RFB e PGFN.

Observações:

(*) Renúncia efetivamente incorrida por conta do pagamento à vista no respectivo prazo do Programa

(**) Renúncia no momento da consolidação do parcelamento especial

(***) Parcelamento especial ainda não consolidado - estimativa com base optantes Totais Tributação Bases Universais - Lei nº 12.865/13 PIS/Cofins Inst. Financeiras - Lei nº 12.865/13 Renúncia Fiscal de Principal, Multa e Juros dos Grandes Programas de Pagamento à Vista e dos Parcelamentos Especiais da União Refis Crise I - MP nº 449/08 e Lei nº 11.941/09 Programa Refis Crise II - Lei nº 12.865/13 e Lei nº 12.973/14

(****) Refis Crise III - MP nº 12.996/14 e Lei nº 11.941/09

Cabe lembrar que a renúncia ocorre no momento da consolidação dos parcelamentos e, por conseguinte, certamente seu valor vai diminuindo com o tempo, à medida em que ocorrem as exclusões, pois há o restabelecimento de juros e multas. Portanto, apenas com a liquidação dos parcelamentos a renúncia se consolida efetivamente.

Assim, verifica-se que, considerando apenas os grandes programas de parcelamentos concedidos no período de 2009 a 2014 (Refis I, II e III e Lei nº 12.865/2013 - PIS/Cofins Inst. Financeiras e Tributação Bases Universais), houve renúncia de receita estimada em R\$ 100,83 bilhões.

Todavia, cabe registrar que, inobstante à previsão insculpida no art. 14 da LRF, quando da concessão dos citados parcelamentos especiais não foram apresentados os impactos orçamentário-financeiros. Também, não foi demonstrado que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita da respectiva lei orçamentária ou que medidas de compensação tenham sido previstas. Portanto, a concessão dos citados parcelamentos especiais foi realizada em desconformidade com os preceitos do art. 14 da LRF.



De maneira diversa, cabe destacar a recente instituição do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) foi realizada em consonância com os ditames do art. 14 da Medida Provisória nº 783, de 31 de maio de 2017, ao estabelecer que:

Art. 14. O Poder Executivo federal, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **estimar**á o **montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nos art. 2º e art. 3º desta Medida Provisória e os incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição que acompanhar o projeto de lei orçamentária anual e fará constar das propostas orçamentárias subsequentes os valores relativos à renúncia.**

Parágrafo único. **Os benefícios fiscais constantes dos art. 2º e art. 3º desta Medida Provisória somente serão concedidos se atendido o disposto no caput**, inclusive com a demonstração pelo Poder Executivo federal de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Grifos nossos.

A referida MP oferece basicamente novas possibilidade de quitação das dívidas junto à Fazenda Nacional, quais sejam, i) prazos maiores; ii) redução de acréscimos legais (juros de mora e multas) e iii) possibilidade de quitação de parte da dívida com créditos relativos a tributos, inclusive créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), estes últimos apenas no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Salienta-se que a própria Exposição de Motivos (EM) nº 0006/217 – MF, de 31 de maio de 2017, destaca que a proposta da citada Medida Provisória observa os requisitos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Neste aspecto, a EM informa que não haverá renúncia de receitas com a medida no exercício corrente, em virtude de as reduções dos acréscimos legais ocorrerem apenas a partir de 2018, o que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano em curso.

Segundo informações apresentadas pela RFB, haverá uma renúncia por dispensa de acréscimos legais, verificada na consolidação dos parcelamentos, de R\$ 35,1 bilhões, a partir do ano de 2018 (no prazo de 180 meses), sendo que somente nos próximos três exercícios (2018, 2019 e 2020), o impacto da renúncia decorrente do parcelamento no âmbito da RFB e Procuradoria-Geral da União - PGFN, será, respectivamente, de R\$ 2,91 bilhões, de R\$ 2,03 bilhões, e de R\$ 1,12 bilhão. Ainda, segundo a RFB, após o abatimento dos valores que deverão de ser arrecadados por conta da migração de outros parcelamentos, haverá uma arrecadação líquida de R\$ 13,3 bilhões em 2017, de R\$ 950,6 milhões em 2018 e de R\$ 373,0 milhões em 2020, enquanto que para o ano de 2019 estima-se uma frustração de arrecadação de R\$ 2,71 bilhões, em razão dos efeitos da migração de parcelamentos atuais para o novo Programa.

Contudo, inobstante o Pert atender aos requisitos do art. 14 da LRF, cabe registrar que, conforme tratado no achado 1.1.1.1 deste Relatório, os programas de parcelamentos especiais não têm contribuído para incrementar a arrecadação e promover a regularidade fiscal dos devedores.



Além disso, conforme consta na Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, de 29/05/2017, se considerado os efeitos da utilização dos prejuízos fiscais e da base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL), os resultados do Pert serão negativos, tendo sido estimada uma perda de R\$ 488,71 milhões em 2017, de R\$ 1,95 bilhões em 2018, de R\$ 4,74 bilhões em 2019 e de R\$ 746,07 milhões em 2020, o que afetará de sobremaneira o equilíbrio das contas públicas.

Dispõe o §1º do art. 1º da LRF que:

Art. 1º (...)

§ 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.

Nesse aspecto, inobstante o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) atender aos requisitos do art. 14 da LRF, a sua instituição descumpre o §1º do art. 1º da LRF, na medida em que se caracteriza a falta de responsabilidade na gestão fiscal, uma vez que, conforme exposto, no item 1.1.1.1 deste Relatório, a instituição de parcelamentos especiais não contribui para o incremento da arrecadação e no caso do Pert, ainda, tem o potencial de agravar ainda mais a situação já deficitária das contas públicas, tendo em vista os impactos negativos na arrecadação.

Causa

Omissão na exposição de motivos (EM) nº 0006/217 – MF da estimativa dos impactos negativos na arrecadação dos exercícios de 2017 a 2020, decorrentes da implementação do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), tendo em vista a possibilidade de utilização de créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL.

Falta de divulgação dos valores de renúncia de receita decorrentes dos programas especiais de parcelamento.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por meio da Nota Audit/Diaex nº 65, de 25 de agosto de 2017, ressaltando que a RFB é um órgão técnico tributário e que as informações sobre arrecadação e renúncia relativas ao Pert constam na Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, de 28/05/2017, já encaminhada a este Órgão de Controle. Ademais, informou que caberá às instituições que participam do planejamento orçamentário para os anos de 2018 em diante considerar as renúncias apontadas pela RFB.

A RFB frisou também que aquela Unidade mantém sua posição de que os parcelamentos tributários não foram instrumentos eficazes de recuperação de crédito tributário e que, no sentido de, pelo menos, tornar mais justo o instituto do parcelamento, a RFB propôs ao



Congresso Nacional (e foi atendida) a inclusão de alguns dispositivos, tais como: a regularidade das obrigações correntes e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a vedação de parcelamento de tributo retidos, ou lançado com dolo, fraude e simulação.

Análise do Controle Interno

De fato, as informações sobre arrecadação e renúncia relativas ao Pert constam na Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, de 28/05/2017, encaminhada a este Órgão de Controle. Contudo, cabe observar que, com vistas a assegurar o atendimento aos ditames do art. da LRF, consta dispositivo na MP nº 783/2017 no sentido de que cabe ao Poder Executivo estimar o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nos art. 2º e art. 3º da citada MP e incluí-lo no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição que acompanhará o projeto de lei orçamentária anual e, também, fará constar das propostas orçamentárias subsequentes os valores relativos à renúncia.

Ao prevê esse mecanismo, o Poder Executivo revela que o efetivo impacto da Medida possui dimensão incerta, que será conhecida somente após o procedimento de adesões ao Pert, momento em que se terá todos os elementos necessários ao cálculo do valor efetivamente renunciado.

Assim, embora a RFB tenha informado “que caberá às instituições que participam do planejamento orçamentário para os anos de 2018 em diante considerar as renúncias apontadas pela RFB”, cumpre esclarecer que os valores apresentados pela RFB se referem a estimativas e que caberá à RFB e PGFN apresentar demonstrativo dos valores efetivamente renunciados, a partir das adesões ao Pert, e encaminhá-lo aos órgãos responsáveis pelo processo orçamentário.

Ressalte-se que o § 6º art. 165 estabelece que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Cabe registrar que a Portaria MF nº 379, de 13/11/2006, que aprovou e divulgou a metodologia de cálculo para a elaboração do demonstrativo de “Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados”, de que trata o art. 165, § 6º da Constituição Federal, e atribuiu competência para elaboração de tal demonstrativo à Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), se limitou a benefícios financeiros e creditícios, não adentrando em aspectos atinentes a benefícios de natureza tributária, remanescendo, assim, s.m.j., a competência da RFB e PGFN quanto à elaboração do demonstrativo de benefícios tributários em comento.

No que tange ao posicionamento da RFB de que os parcelamentos tributários não foram instrumentos eficazes de recuperação de crédito tributário, tal questão já foi devidamente registrada neste Relatório. Apenas, merece ressaltar, positivamente, medidas propostas pela RFB de inclusão de alguns dispositivos na MP nº 783/2017, no sentido de, pelo menos, tornar mais justo o instituto do parcelamento, tais como: a regularidade das obrigações correntes e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a vedação de parcelamento de tributo retidos, ou lançado com dolo, fraude e simulação.

Por outro lado, resta consignar que as renúncias de receitas e benefícios de natureza tributária decorrentes de programas de parcelamento não estão publicados em local de amplo acesso,



não fomentando, por conseguinte, o desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública, bem como do controle social.

Destaca-se que o art. 1º da LRF dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Já o art. 6º c/c 8º da Lei nº 12.527/2011 estabelece que cabe órgãos e entidades públicas assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, bem como promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral. Ainda, o art. 37 prescreve que a administração pública obedecerá ao princípio da publicidade.

Recomendações:

Recomendação 01: Elaborar, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e realizar os encaminhamentos do demonstrativo dos benefícios tributários a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição que acompanhará o projeto de lei orçamentária anual, tendo em vista o disposto no art. 14 da MP nº 783/2017.

Recomendação 02: Dar transparência e divulgação na Internet às renúncias de receitas e/ou benefícios de natureza tributária decorrentes dos programas especiais de parcelamento, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e do amplo acesso à informação.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700592

Unidade Auditada: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA FAZENDA - MF

Município (UF): BRASÍLIA (DF)

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foi registrada a seguinte constatação relevante para a qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Não evidenciação das medidas de compensação previstas no art. 14 da Lei nº 101/2000, quando da instituição de Programas de Parcelamento Especiais de Débitos relativos ao período de 2009 a 2014, bem como não aderência ao §1º do art. 1º da Lei nº 101/2000, quando da instituição do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) (item 1.1.1.7)

4. Neste caso, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada e, portanto, não estão abrangidos no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Brasília/DF.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201700592

Unidade Auditada: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA FAZENDA - MF

Município/UF: BRASÍLIA (DF)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 da SECRETARIA DE RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Entre os avanços da gestão da RFB, destaca-se a atual Política de Gerenciamento de Riscos da Receita Federal do Brasil (RFB), 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).

No decorrer dos trabalhos de auditoria, constatou-se a existência de reflexos negativos na arrecadação e na Administração Tributária Federal em decorrência dos reiterados Programas de Parcelamentos Especiais. 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.

Dentre as causas das constatações identificadas, podemos citar os diversos incentivos à inadimplência devido a possibilidade de anistias e maiores prazos de pagamento, a migração de contribuintes entre diversos parcelamentos e a falta de acompanhamento das causas de inadimplência dos contribuintes.



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).

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, pela REGULARIDADE. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do referido sistema.

Brasília/DF.

Diretor de Auditoria de Políticas Econômica e de Produção

