

VOTO

Trata-se de consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada sob a supervisão e coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o objetivo de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas sociais e de desenvolvimento.

2. O trabalho englobou o monitoramento de deliberações proferidas pelo Tribunal, bem assim a realização de cinco auditorias em benefícios tributários previamente selecionados: (i) três, relacionadas à isenção de contribuição previdenciária para as entidades que possuem a certificação de entidade beneficente de assistência social (Cebas), nas áreas de assistência social, saúde e educação; (ii) uma, referente ao ingresso e obtenção de benefícios fiscais de mercadorias destinadas à Zona Franca de Manaus, áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental; e (iii) uma, nos benefícios decorrentes da Lei de Informática (Lei 8.248/1991).

3. Em síntese, buscou-se verificar se os requisitos legais para usufruir dos referidos incentivos tributários eram cumpridos pelos beneficiários.

4. No voto que proferi no TC 023.387/2017-3, que tratou da fiscalização relacionada ao Cebas, na área da educação, destaquei a relevância do tema, nos seguintes termos (Acórdão 822/2018 – Plenário):

“2. Para melhor compreensão do objeto fiscalizado, faço uma breve contextualização do tema.

3. No conceito adotado pela Receita Federal do Brasil (RFB), ‘Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte’. Nos termos do Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT) anualmente divulgado pelo Governo Federal, ‘os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região’.

4. O DGT integrante do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018 (PLOA2018), elaborado em cumprimento ao art. 165, § 6º, da Constituição Federal e ao art. 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, prevê, para este ano, Gastos Tributários equivalentes a R\$ 283,5 bilhões, para uma arrecadação da ordem de R\$ 1,37 trilhão”.

5. Os gastos tributários previstos para ano de 2018 são, portanto, da ordem de 20,7% da estimativa de arrecadação das receitas federais.

6. É importante destacar, como salientou a Semag, que nesse valor *“não estão incluídas diversas desonerações tributárias que, devido ao conceito de gasto tributário utilizado pela RFB, não fazem parte do DGT, assim como não há controle sobre quais dessas desonerações permanecem vigentes atualmente”.*

7. A economia brasileira vem apresentando contínuos déficits fiscais nos últimos anos: R\$ 17,2 bilhões, 114,7 bilhões, R\$ 161,2 bilhões e 124,4 bilhões, nos anos de 2014 a 2017, respectivamente, projetando-se no orçamento deste ano um novo resultado negativo de R\$ 157 bilhões. Nesse cenário, foi editada, em 2016, a Emenda Constitucional 95, que estabeleceu o que veio a ser conhecido como “teto de gastos”, na busca de impedir o crescimento real das despesas primárias. Há, em consequência, um esforço para a restrição das despesas públicas, que são a face mais visível da gestão financeira e orçamentária. Considerando, no entanto, que receitas e despesas constituem

variáveis de uma mesma equação e que ambas influenciam seu equilíbrio, é necessário que os esforços relacionados ao controle dos dispêndios sejam acompanhados de uma rigorosa gestão da arrecadação, que inclui moderação nas decisões de não tributar e uma contínua avaliação dos resultados das políticas públicas pretendidas com a concessão de renúncias.

8. Essa, no entanto, não é a realidade. Por meio do Acórdão 1205/2014 – Plenário, o Tribunal já havia identificado fragilidades na estrutura da governança das políticas públicas financiadas mediante a renúncia de receitas, que vão da ausência de normatização de seu processo de instituição até a ausência de acompanhamento e de avaliação dos resultados advindos da renúncia.

9. Além daquela deliberação, diversas outras emanadas desta Corte de Contas objetivaram a instituição, pelo Poder Executivo, de mecanismos associados à transparência e à aferição da efetividade das ações alcançadas por meio das renúncias instituídas. O monitoramento de tais deliberações está sendo realizado no TC 029.350/2017-4, também de minha relatoria, o qual, antecipo, revela, no entender da Semag, o cumprimento de significativa parcela das determinações e recomendações processadas. Apesar disso, existe, ainda, um amplo espaço a ser preenchido no campo normativo e procedimental para que as renúncias tributárias alcancem o mesmo nível de maturidade observado no ciclo das despesas orçamentárias.

10. Talvez o melhor exemplo das lacunas existentes seja o de que 44% dos gastos tributários constantes do DGT/2018 se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos. O Governo Federal deixa de arrecadar, portanto, mais de R\$ 125 bilhões sob o pretexto de alavancar políticas para as quais sequer cogita mensurar sua repercussão, haja vista a inexistência do mais básico requisito para fazê-lo: a atribuição de tal responsabilidade a um órgão previamente designado.

11. Indo além, nem mesmo os gastos tributários associados a órgãos gestores previamente definidos são, no geral, objeto de qualquer avaliação de resultados.

12. Pode-se dizer, portanto, que as renúncias de receitas permanecem como uma face obscura da política fiscal, que pode albergar práticas anacrônicas em prol de segmentos específicos, não necessariamente associadas ao interesse público, em vista da quase completa ausência de avaliações que possibilitem afirmar a existência de impactos positivos advindos de sua implementação.

13. Destaque-se, a propósito, que aproximadamente 85% dos gastos tributários constantes do DGT se referem a renúncias tributárias instituídas sem prazo de vigência. Esse percentual é significativamente maior quando são observados apenas os gastos tributários não associados a um órgão gestor responsável: 98%. Ou seja, existem R\$ 122 bilhões que se constituem em renúncias de receita instituídas sem prazo de vigência e que não se encontram afetas à gestão de qualquer órgão específico.

14. A situação ganha relevo quando, em tempos de crises, se cogita da ampliação da carga tributária, com a imposição de novos sacrifícios à população, sem que se trave um debate sério acerca da persistência dos gastos tributários, que, se melhor delimitados, teriam o potencial de reduzir significativamente ou até mesmo eliminar o déficit fiscal projetado.

15. As cinco auditorias que integram esta FOC corroboraram, no geral, a percepção da má governança e da oportunidade de melhorias nos processos associados às renúncias tributárias.

16. No que concerne às entidades portadoras da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), que se beneficiam da isenção de contribuição para a seguridade social prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, constatou-se: (i) a existência de deficiências nos procedimentos de concessão, renovação e supervisão da Cebas, que culminam por não assegurar que somente as entidades que façam jus à certificação, nos termos da legislação vigente, estejam usufruindo do benefício tributário; (ii) a ausência de bancos de dados que sirvam como ferramentas de análise à adequação do perfil dos pleiteantes à certificação, bem assim à realização das contrapartidas

exigidas por lei; (iii) a demora na análise dos pleitos, em especial das renovações das Cebas, o que faz com que os detentores de certificados já expirados continuem usufruindo dos benefícios, mesmo que a eles não mais façam jus; (iv) insuficiência de estrutura para fiscalizar as entidades beneficiárias; (v) indícios de entidades indevidamente beneficiadas; (vi) usufruto do benefício por um número de entidades superior ao daquelas que detêm a Cebas e que seriam, portanto, as únicas habilitadas à sua percepção; e (vii) indícios de que alguns dos beneficiários finais dos serviços oferecidos pelas entidades detentoras da Cebas, a título de contraprestação, não obedecem às condicionantes socioeconômicas fixadas na legislação de regência, sem o atingimento à finalidade social pretendida.

17. Quanto aos benefícios decorrentes da denominada Lei de Informática, conquanto se tenha identificado a regularidade em sua concessão inicial, observou-se irregularidade em sua manutenção, uma vez que diversas empresas se revelaram parcial ou totalmente inadimplentes quanto aos recolhimentos que deveriam efetuar em prol do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

18. Por fim, detectou-se indícios de irregularidades nos processos de internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus, sinalizando a fraca atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) na detecção de fraudes fiscais decorrentes de simulação de vendas para empresas fantasmas montadas na Região Norte com o objetivo de se beneficiar daqueles incentivos. Em síntese, foram identificados: (i) volume de internamento de mercadorias incompatível com a capacidade operacional das empresas envolvidas, sinalizando a existência de operações simuladas e utilização de empresas de fachada, entre outras fraudes; (ii) empresas cujas operações são, sempre, direcionadas para o denominado “canal verde”, de menor rigor na fiscalização; (iii) conhecimento prévio, pelo transportador, do canal de vistoria a ser utilizado, com total supressão da expectativa de controle; e (iv) ausência de vistoria física das mercadorias e usual aceitação, como verdadeiras, de informações prestadas pelos transportadores.

19. Como já mencionei, o resultados das cinco auditorias realizadas demonstrou o baixo nível de interesse e de maturidade de controles que se fariam essenciais para a asseguuração da regularidade das renúncias tributárias e do atingimento das finalidades que inicialmente as motivaram. Considerando que as questões relacionadas a cada um dos temas já foram detalhadamente explanadas nos respectivos processos, remeto o leitor às seguintes deliberações, caso possua maior interesse em um ponto específico: (i) Cebas - Assistência Social, TC 023.415/2017-7, Acórdão 823/2018 – Plenário; (ii) Cebas – Educação, TC 023.387/2017-3, Acórdão 822/2018 – Plenário; (iii) Cebas – Saúde, TC 017.220/2017-5, Acórdão 683/2018 – Plenário; (iv) Lei de Informática, TC 025.094/2017-3, Acórdão 1014/2018 – Plenário; e (v) Zona Franca de Manaus, TC 028.469/2017-8, Acórdão 1107/2018 – Plenário.

20. No essencial, aquiesço às propostas de mérito apresentadas pela Semag, com os ajustes e acréscimos efetuados pelo titular da unidade. No entanto, entendo inoportuno que se efetivem, neste processo, algumas das determinações e recomendações alvitradas, uma vez que elas pressupõem que já se tenha realizado uma avaliação acerca da implementação de deliberações anteriormente expedidas pelo Tribunal. Essa aferição, todavia, está sendo realizada no monitoramento constante do TC 029.350/2017-4, que, embora já tenha sido instruído pela unidade técnica, ainda não foi submetido à apreciação do Tribunal.

21. Destarte, ante a possibilidade de que o Colegiado venha a fazer avaliação distinta daquela que foi empreendida pela unidade técnica, entendo mais conveniente que as determinações constantes das alíneas “a”, “b”, “c” e “d” e a recomendação consignada na alínea “e” da proposta de encaminhamento do titular da Semag sejam sopesadas naqueles autos.

22. Divirjo dos pareceres no que se refere à determinação para que se determine ao Ministério da Fazenda *“que envie, no prazo de 30 dias, planilha eletrônica contendo a relação, por CNPJ e nome, das instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto*

no art. 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, segregadas pelas áreas de assistência social, saúde e educação e por exercício”.

23. No entender da unidade, o acesso a tais informações seria necessário para que se pudesse conhecer quais são as entidades que usufruíram das renúncias associadas à Cebas sem que tivessem sido previamente certificadas, uma vez que o cruzamento de dados agregados revelou a existência de 1.465 entidades que gozaram dos benefícios sem possuírem certificados válidos.

24. Compreendo, no entanto, que a identificação analítica daqueles contribuintes não é do interesse desta auditoria. Veja-se que a constatação da fiscalização, embora seja relevante, não se relaciona, de forma direta, a qualquer inconsistência relativa às etapas de concessão, avaliação e monitoramento da Cebas. Não se refere, portanto, à execução ou ao desenho das políticas motivadoras do gasto tributário. Consiste, na verdade, em falsa declaração prestada por contribuintes que afirmaram ser detentores de certificações que não possuem. A situação não difere de tantas outras relacionadas a falsas declarações, a exemplo de empresas que gozam indevidamente de benefícios conferidos a micro e pequenas empresas ou de contribuintes que, em suas declarações anuais de impostos de renda, lançam deduções inverídicas.

25. A questão exorbita, portanto, o prisma da discussão relacionada às renúncias e se insere na própria avaliação de efetividade das ações da Secretaria da Receita Federal do Brasil e em sua capacidade de detectar inconsistências e fraudes da espécie.

26. A Secretaria da Receita Federal do Brasil já teve ciência do fato, conforme determinou o Acórdão 822/2018 – Plenário. Destarte, julgo suficiente, por ora, que apenas se expeça recomendação para que aquele órgão avalie a possibilidade de implementar controles automatizados, realizados a partir do cruzamento de suas bases de dados com as Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) encaminhadas pelos Ministérios da Educação (MEC) e do Desenvolvimento Social (MDS), de forma a se assegurar de que o quantitativo de contribuintes que usufruíram dos benefícios associados à Cebas sejam, efetivamente, detentores de certificações válidas.

27. Por derradeiro, destaco uma vez mais a relevância dos trabalhos realizados e assinalo a importância de que o TCU continue a trilhar, sempre com maior intensidade, os íngremes caminhos associados ao planejamento, à concessão, à manutenção e à avaliação das renúncias de receitas tributárias.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de junho de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator