



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 008.002/2013-4

Fiscalização 196/2013

Relator: MARCOS BEMQUERER

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Auditoria de Conformidade

Ato originário: Acórdão 452/2013 - Plenário

Objeto da fiscalização: Receitas, aplicações financeiras e imobiliárias de Senai e Sesi

Ato de designação: Portarias SecexPrevi 434 e 442/2013

Período abrangido pela fiscalização: 1/1/2009 a 31/12/2012

Composição da equipe: Marco Polo Rios Simões – matr.: 2.951-3

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social da Indústria (Sesi)

Vinculação (ministério): Senai - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Sesi - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Vinculação TCU (unidade técnica): SecexPrevidência

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome: Rafael Lucchesi

Cargo: Diretor do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) – Departamento Nacional

Período: 2012

Nome: Robson Braga de Andrade

Cargo: Diretor do Serviço Social da Indústria (SESI) – Departamento Nacional

Período: 2012

PROCESSOS CONEXOS

- TC 028.956/2011-7 – Solicitação do Congresso Nacional (SCN);

- TC 030.409/2008-4 – Sistemática de arrecadação do Sistema S

RESUMO

Trata-se de fiscalização solicitada pelo Congresso Nacional, autorizada pelo Acórdão 452/2013, com o propósito de prestar informações sobre as receitas de Senai e Sesi, em especial sobre o controle daquelas oriundas da sistemática de arrecadação direta, e obter dados sobre o volume de aplicações financeiras e investimentos imobiliários, nos exercícios de 2009 a 2012, abrangendo as 27 unidades regionais e o órgão central de cada sistema.

De 2009 a 2012, as receitas do Senai e Sesi somaram R\$ 21 bilhões, metade representada pela sistemática de arrecadação direta, cuja legalidade está sendo examinada no TC 030.409/2008-4. A presente fiscalização buscou verificar se a arrecadação direta provoca problemas para a autoridade fiscal e para o controle externo, no que tange às suas atividades de fiscalização, controle e cobrança, bem como se as empresas contribuintes nessa modalidade correm o risco de serem consideradas inadimplentes.

De 2009 a 2012, as aplicações imobiliárias do Senai e Sesi somaram R\$ 1,5 bilhão. O volume de aplicações financeiras também foi de R\$ 1,5 bilhões neste período, evoluindo de um saldo ao final do exercício de R\$ 4,2 bilhões em 2009 para R\$ 5,7 bilhões em 2012. Os dados foram obtidos mediante a interveniência do Conselho Nacional do Senai e Sesi, órgão máximo do sistema, que solicitou o seu encaminhamento ao TCU pelos Departamentos Regionais em cada unidade federativa. Todos atenderam com exceção do Amapá, que está sob intervenção.

Relativamente ao conjunto de informações solicitadas, constatou-se a ausência de demonstrações contábeis consolidadas, abrangendo o conjunto das unidades de cada entidade, documento que permitiria obter todas as informações solicitadas pelo Congresso, mediante exame direto, sem que fosse necessário solicitá-las a esta Corte de Contas.

Relativamente à arrecadação direta realizada pelo Senai e Sesi, constatou-se que é antieconômica para o Sistema Indústria, pelos seguintes motivos:

- a) produz receitas menores, em função dos percentuais de subvenção (descontos) concedidos serem maiores que a taxa de 3,5% paga à Receita Federal do Brasil (RFB) para realizar o trabalho de arrecadação;
- b) produz despesas maiores, em função da necessidade de manutenção de estrutura de controle, fiscalização e cobrança, que não seriam necessárias caso a receita fosse totalmente arrecadada pela RFB.

Relativamente aos controles da arrecadação direta, constatou-se que:

- a) a autoridade fiscal transfere suas atribuições de cobrança ao Senai e Sesi;
- b) pelo fato de não possuir registro dos recolhimentos em seus bancos de dados, nem das subvenções, a autoridade fiscal nada pode concluir, *a priori*, sobre a satisfação das obrigações tributárias por parte das empresas optantes da modalidade, o que dificulta o controle e o planejamento das ações de fiscalização;
- c) nem a RFB, nem este Tribunal dispõem de meios para verificar os controles de arrecadação das contribuições sociais devidas a Senai e Sesi, visto que este controle divide-se entre duas instituições, que não atuam de forma coordenada, razão pela qual, por exemplo, não é possível saber, *a priori*, quais empresas estão inadimplentes com ambos os entes arrecadadores, a não ser mediante ações fiscais diretamente nos contribuintes;

d) as empresas não correm o risco de serem consideradas inadimplentes, em função do reconhecimento da validade do procedimento por parte da autoridade fiscal, que informou não ter óbices para assumir a totalidade da arrecadação em caso de eventual decisão neste sentido.

Relativamente às aplicações imobiliárias, os dados atendem ao solicitado, abrangendo os dez maiores favorecidos por gastos com aquisições, reformas e construções no período de 2009 a 2012 e a identificação dos principais imóveis.

Relativamente às aplicações financeiras, constatou-se que são efetuadas em instituições financeiras federais. Buscou-se confirmar se os valores informados nos balanços conferiam com os depositados nas instituições financeiras, obtendo-se informações que, embora sinalizem divergências, não permitem concluir sem exames mais detalhados em procedimento específico para este fim.

A conclusão sugere a adoção de medidas corretivas para aprimorar a transparência, no sentido de que as entidades estruturadas por lei, com a natureza jurídica de serviço social autônomo, passem a incluir em seus relatórios de gestão demonstrações contábeis consolidadas, abrangendo todas as suas unidades centrais e regionais, acompanhadas de notas explicativas.

INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, cuja admissibilidade foi examinada no TC 045.514/2012-7, que concluiu por determinar a abertura do presente processo no chamado “Sistema Indústria”, que inclui o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Social da Indústria (Sesi), com o propósito de obter informações sobre arrecadação de receitas, aplicações financeiras e imobiliárias, conforme disposto no Acórdão 452/2013, proferido em sessão plenária extraordinária reservada de 6/3/2013.

Apresenta-se a seguir o resultado das informações colhidas junto aos gestores dos seguintes órgãos e entidades:

a) Receitas:

- Departamentos Nacionais (DN) do Senai e Sesi;
- Receita Federal do Brasil (RFB);

b) Aplicações Financeiras e Imobiliárias:

- Departamentos Regionais e Nacional (DR e DN) do Senai e Sesi;
- Banco do Brasil S/A (BB);
- Caixa Econômica Federal (CEF).

No próximo tópico, expõe-se o resultado das informações colhidas junto aos órgãos, acompanhada, a seguir, da análise empreendida por esta unidade técnica.

EXAME TÉCNICO

I. Demonstrações Contábeis

I.1. Situação Encontrada

O Senai foi o primeiro serviço social autônomo (SSA), criado pelo Decreto-Lei 4.048, de 22/1/1942, o qual, em seus 11 artigos, estabeleceu aspectos essenciais, como o objetivo institucional, o gestor e organizador – a Confederação Nacional da Indústria (CNI) - os meios de financiamento e a regionalidade das receitas arrecadadas das indústrias, que devem ser aplicadas no

estado onde foram geradas. O Sesi foi criado quatro anos depois, pelo Decreto-Lei 9.403, de 25/6/1946, com oito artigos, em moldes semelhantes ao Senai.

Nesses decretos-lei, não havia artigo tratando de aspectos relacionados com a transparência e controle de gestão, cabendo à CNI organizar as entidades por meio de regulamentos e regimentos, os quais, após elaborados, foram submetidos e aprovados pelo governo.

A organização das entidades foi estabelecida por Decreto Presidencial, o Senai pelo Decreto 494/62 e o Sesi pelo Decreto 57.375/65. Estes decretos estipulavam que o plano de conta dos Departamentos Regionais deveria ser submetido e aprovado por instâncias superiores (Senai, art. 40-k, Sesi, art. 45-h). Tal medida, por certo, tinha como objetivo facilitar a consolidação de balanços, evitando que cada unidade adotasse plano de conta diferente do utilizado pelo órgão central. No entanto, não houve a padronização, pois somente em 2010 o Sistema Indústria deu partida a projeto para unificar o plano de contas de todas as suas unidades, concluído recentemente.

Ao invés de um órgão central com CNPJ de matriz e as regionais como filiais, foi adotado um modelo organizacional em que cada uma das 27 regionais tem seu próprio CNPJ de matriz. Em decorrência, ao invés de se ter um único balanço agregando matriz e filiais, o sistema gera 27 demonstrações contábeis, uma para cada unidade federativa e mais a do Departamento Nacional.

Mesmo sem planos de contas padronizados, é possível agregar os 27 balanços das regionais e o do órgão central, de forma a produzir demonstrações contábeis consolidadas, que permitiriam uma análise direta da evolução do sistema como um todo. No entanto, essas demonstrações não são elaboradas.

O problema da transparência estende-se à obtenção das demonstrações contábeis, que não estão disponíveis nos sites das unidades regionais do Sistema Indústria, dificultando eventuais esforços no sentido de obtenção desses documentos para se tentar uma consolidação dos valores de receitas e aplicações imobiliárias e financeiras.

Constatou-se, portanto, a não divulgação de informações básicas para análises de receitas, despesas e situação patrimonial nos sites do Sistema Indústria, que não apresentam demonstrações contábeis nem mesmo nos relatórios anuais.

I.2. Análise

Em princípio, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional poderiam ser obtidas diretamente, mediante exame de um único balanço consolidado. No entanto, o sistema foi estruturado de maneira descentralizada, por meio de Departamentos Regionais (DR), dotados de autonomia e personalidade jurídica própria, cada qual produzindo seu balanço.

Só recentemente o Sistema Indústria padronizou seu plano de contas e ainda não divulga demonstrações contábeis consolidadas, providência que dependeria da adoção de decisão nesse sentido por parte do Conselho Nacional, órgão máximo na hierarquia do sistema.

A elaboração e divulgação de demonstrações contábeis consolidadas consistem em boa prática de gestão corporativa, exigida por lei de grandes grupos privados de capital aberto, que estão obrigados desde 1976, pela Lei das S/A (Lei 6.404), a prestar informações contábeis em um único demonstrativo contábil, compreendendo todas as filiais, coligadas e controladas, a fim de permitir aos acionistas formar juízo da situação financeira do grupo como um todo. Todas as grandes indústrias de capital aberto produzem esses demonstrativos e os publicam em seus relatórios anuais.

Note-se que o conceito de demonstrações contábeis das companhias abertas não abrange apenas balanço patrimonial e peças acessórias, mas também outras peças obrigatórias de suma importância para o entendimento e correta avaliação dos números, tais como:

- a) notas explicativas – destinadas a explicitar os critérios contábeis, detalhar a composição de contas e esclarecer aspectos essenciais das principais contas;
- b) parecer de auditores independentes – as normas preveem rodízio de auditores a cada 5 anos, além de uma série de requisitos e condições para a obtenção do registro na Comissão de Valores Mobiliários;
- c) relatório da administração – com o propósito de formar um quadro completo das posturas e do desempenho da administração dos recursos confiados aos gestores no exercício.

O padrão de transparência contábil das S/A, observado pelos maiores grupos privados, não é seguido por entidades sem fins lucrativos que se utilizam de recursos públicos em escala considerável, como é o caso não só dos serviços sociais autônomos, mas também de fundações de apoio de universidades, organizações sociais, dentre outras. Essas entidades, além de não apresentarem a transparência contábil do setor privado, também não oferecem o padrão mínimo de transparência do setor público federal, que divulga suas receitas e despesas no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU).

No caso das onze entidades estruturadas como serviço social autônomo, nem mesmo há padronização do regime contábil, havendo entidades cujos balanços seguem padrões da administração direta e outras que utilizam a contabilidade privada, seja moldes da Lei das S/A ou em padrões admitidos pelo Conselho Federal de Contabilidade para pequenas/médias empresas e instituições sem fins lucrativos (peça 54).

A ausência de demonstrações contábeis consolidadas não é condizente com o princípio da publicidade, por dificultar uma avaliação de desempenho do conjunto das unidades e, até mesmo, o conhecimento de informações primárias, como a receita do sistema.

Embora o Tribunal não tenha competência legal para interferir na forma de organização de entidades do Sistema S, dispõe de poder regulamentar para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, conforme estabelece o art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. O art. 7º da Lei autoriza o Tribunal a disciplinar a organização dos processos de contas por meio de Instruções Normativas.

Nesse sentido, foi editada a Instrução Normativa TCU 63/2010, cujo art. 5º dispõe sobre a apresentação de contas consolidadas, quando envolverem mais de uma unidade e for conveniente avaliar a gestão em conjunto. O art. 4º estipula que o Tribunal deve definir, anualmente, os conteúdos e forma das peças que comporão os processos de contas.

Assim sendo, este Tribunal dispõe de poder normativo para disciplinar o conteúdo das prestações de contas dos serviços sociais autônomos, o que se aplicaria aos demonstrativos contábeis do conjunto de unidades de cada sistema, bem como do estabelecimento de padrões e critérios contábeis uniformes.

A SecexPrevidência apresentou à Segecex, mediante sugestão para elaboração da Decisão Normativa que regulamentará os relatórios de gestão do exercício de 2014, proposta de adoção de medidas para aprimorar a transparência, em consonância com o princípio da publicidade, para que o Congresso Nacional e a sociedade passem a dispor de informações de qualidade, que permitam avaliar o desempenho do conjunto de unidades do Sistema S.

A proposição determina que as entidades estruturadas por lei com a natureza jurídica de serviço social autônomo deverão incluir nos relatórios de gestão demonstrações contábeis consolidadas, abrangendo todas as suas unidades centrais e regionais, acompanhadas de notas explicativas.

Desse modo, apesar da ausência de demonstrações contábeis consolidadas, considera-se que a medida de inclusão das informações citadas no parágrafo anterior nas contas prestadas anualmente pelas entidades suprirá essa necessidade, deixando-se, nesse momento, de propor outras medidas.

II.Receitas

II.1.Situação Encontrada

Constitui receitas do Senai e Sesi o produto das contribuições sociais, instituídas em lei, sobre a folha de pagamento dos trabalhadores filiados ao Sistema Indústria. A arrecadação é feita de duas formas:

- a) direta, quando arrecadada diretamente das indústrias, mediante instrumentos como convênio ou termo de cooperação; e
- b) via Receita Federal do Brasil (RFB), que repassa os valores recolhidos aos Departamentos Nacionais (DN) do Senai e Sesi.

A sistemática da arrecadação direta é objeto do TC 030.409/2008-4, que trata de sua legalidade, e do TC 028.956/2011-7, destinado a prestar informações ao Congresso Nacional sobre o Sistema S, inclusive a respeito do volume de receitas arrecadadas via RFB e diretamente junto às empresas contribuintes.

Relativamente à distribuição dos recursos, os Departamentos Nacionais (DN) do Senai e Sesi destinam a arrecadação da seguinte forma: 85% para os Departamentos Regionais (DR), 8% para auxiliar os DRs situados em regiões deficitárias, 5% para o custeio do próprio DN e 2% para a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Para obtenção dos dados relativos à arrecadação de contribuições sociais, encaminhou-se requisição de informações à RFB (peça 6) e aos Departamentos Nacionais de Senai e Sesi (peça 9), os quais têm atribuições de controle geral da arrecadação do sistema em todo o território nacional.

A RFB informou que não possuía em seus registros os dados de arrecadação direta feita por Senai e Sesi, tendo encaminhado apenas os valores anuais da arrecadação feita por ela própria. A RFB não abriu os totais anuais por empresa contribuinte, conforme solicitado, alegando sigilo fiscal e obstáculos técnicos em função da necessidade de processar excessivo número de documentos (peça 13, p. 7).

Os Departamentos Nacionais de Senai e Sesi encaminharam os dados solicitados (peça 43), porém somente no regime de competência, não contemplando, também, o regime de caixa, como havia sido solicitado. Já a RFB encaminhou valores líquidos, ao invés de brutos (peça 13, p.7). Cabe mencionar que o uso de diferentes critérios para prestação de dados da arrecadação tem originado discrepâncias numéricas já observadas em outros levantamentos de informação junto a serviços sociais autônomos.

A tabela 1 apresenta a arrecadação de Senai e Sesi no período de 2009 a 2012 (peça 43), em valores brutos no regime de competência, em milhares de reais, subdividida nas modalidades direta e via RFB, tendo como fontes os Departamentos Nacionais (DN) de cada entidade. Na tabela 2 apresenta-se a evolução percentual da arrecadação em cada modalidade.

ANO	Tabela 1 - Arrecadação em Valores Brutos no Regime de Competência, em R\$ mil					
	Senai		Sesi		Total	
	Direta	Via RFB	Direta	Via RFB	Direta	Via RFB
2009	871.125	792.842	1.350.644	1.142.748	2.221.769	1.935.590
2010	970.661	972.549	1.515.734	1.394.458	2.486.394	2.367.007
2011	1.086.903	1.196.463	1.703.679	1.713.153	2.790.582	2.909.616
2012	1.207.804	1.391.243	1.906.572	1.993.796	3.114.376	3.385.039
Total	4.136.493	4.353.097	6.476.629	6.244.155	10.613.121	10.597.252

ANO	Tabela 2 - Evolução da Arrecadação (Valores Brutos, Regime de Competência) em %					
	Senai		Sesi		Total	
	Direta	Via RFB	Direta	Via RFB	Direta	Via RFB
2009	-	-	-	-	-	-
2010	11,4%	22,7%	12,2%	22,0%	11,9%	22,3%
2011	12,0%	23,0%	12,4%	22,9%	12,2%	22,9%
2012	11,1%	16,3%	11,9%	16,4%	11,6%	16,3%
2012/2009	38,6%	75,5%	41,2%	74,5%	40,2%	74,9%

Fonte: Dados fornecidos por Senai e Sesi (peça 43).

Não é possível conferir os dados da arrecadação direta junto à autoridade fiscal, pois somente são conhecidos pelo Senai e Sesi, não havendo registro dos mesmos na RFB.

No caso da arrecadação via RFB, a presente auditoria levantou as 632 Ordens Bancárias (OB) utilizadas para repassar os recursos ao Senai e Sesi (peça 44), cabendo as seguintes observações para a compreensão da tabela:

- Até março de 2009, a RFB repassava os recursos diretamente aos 28 DR, razão pela qual o período de três meses, de janeiro a março de 2009, concentra 44% do número das OB levantadas no período total de 48 meses;
- A partir de abril de 2009, os repasses passaram a ser concentrados nos DN;
- A última coluna apresenta o tipo de repasse, sendo GPS – normais, REFIS – para os oriundos do Programa Refis e DARF – para os oriundos de depósitos administrativos ou judiciais;
- A coluna valor bruto resulta da divisão da coluna valor por 0,965, de modo a acrescentar o valor da taxa de arrecadação de 3,5% cobrada pela RFB do Senai e Sesi;
- A coluna competência na tabela 3 informa o mês/ano de competência de cada repasse, de acordo com critérios estabelecidos pela contabilidade de Senai e Sesi.

Após comparação entre os dados do Siafi e os fornecidos pelo Senai e Sesi, foi constatado que os totais anuais conferem com diferenças pouco significativas. A tabela a seguir, baseada nas OB do Siafi, foi elaborada para comparar as diferenças resultantes do uso dos regimes de competência e caixa, observando-se que os valores são maiores no regime de competência:

Tabela 3 - Arrecadação via RFB - Regimes de Competência e Caixa, Val. Brutos em R\$ mil		
COMPETÊNCIA	CAIXA	comp/cxa

	SENAI	SESI	SENAI	SESI	%	%
2009	792.841	1.142.895	776.449	1.120.483	2,1%	2,0%
2010	972.549	1.394.458	942.064	1.351.532	3,2%	3,2%
2011	1.196.463	1.713.153	1.172.198	1.677.748	2,1%	2,1%
2012	1.391.243	1.993.796	1.366.432	1.958.844	1,8%	1,8%
TOTAL	4.353.096	6.244.302	4.257.144	6.108.608	2,3%	2,2%

Fonte: Siafi, totalização de repasses por OB efetuados pela RFB a Senai e Sesi (peça 44)

Para os repasses rotineiros (GPS-Refis) a diferença entre os regimes está na arrecadação que entra no caixa no mês de janeiro, que, no regime de competência corresponde a dezembro anterior. No caso de 2012, por exemplo, o regime de competência considera dentro de 2012 o valor arrecadado em janeiro de 2013 e exclui o recebido em janeiro de 2012. Com a tendência de crescimento da arrecadação, o mês de janeiro de 2013 contempla valor superior ao de janeiro de 2012, o que explica valores maiores pelo regime de competência.

A evolução da arrecadação (Tabela 2) chama a atenção pela discrepância nas duas modalidades, tendo a RFB aumentado a arrecadação em 74,9% nos últimos 3 anos, enquanto a arrecadação efetuada diretamente por Senai e Sesi junto às indústrias evoluiu em 40,2%, resultando em uma diferença de 24,7%.

Sobre essa discrepância, o Gerente de Arrecadação e Fiscalização da ACARC - Área Corporativa de Arrecadação do Sistema Indústria (CNI / SESI / SENAI / IEL) – prestou os seguintes esclarecimentos por email (peça 14):

- a) a arrecadação direta evoluiu em ritmo acelerado devido ao crescimento da indústria nos últimos anos;
- b) o crescimento superior da arrecadação via RFB deu-se em função da publicação, a partir de 2007, das Instruções Normativas 785/2007, 836/2008 e 971/2009, que orientaram os segmentos econômicos quanto à correta destinação das contribuições, resultando em correção de desvios de arrecadação provocado por enquadramentos equivocados para outros terceiros, o que possibilitou uma recuperação de receita, com maior reflexo na arrecadação via RFB.

II.2 Análise

O crescimento da arrecadação direta de 40,2% em três anos é compatível com estatísticas do IBGE, da Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salário (PIMES), que mostra um crescimento na folha de pagamentos de 42,4% entre dezembro de 2009 e dezembro de 2012.

Já o crescimento da arrecadação via RFB, de 74,9% em três anos, não é de simples verificação, tendo sido atribuído pelo Sistema Indústria a enquadramentos equivocados para outros terceiros em anos anteriores.

Os repasses da RFB aos demais serviços sociais autônomos de maior porte evoluíram em média 56,4% entre 2009 e 2012, bem abaixo dos 74,9% verificados para Senai/Sesi, conforme evidencia a tabela a seguir:

Repasses a Terceiros	2009	2010	2011	2012	%
SENAI	749.274	909.092	1.130.905	1.317.980	75,9%
SESI	1.081.123	1.304.229	1.618.888	1.889.498	74,8%
SENAC	1.150.069	1.337.476	1.588.173	1.812.786	57,6%
SEBRAE	1.595.093	1.850.962	2.179.311	2.487.346	55,9%

SESC	2.108.116	2.420.022	2.860.906	3.258.706	54,6%
SENAR	285.949	320.578	408.654	440.239	54,0%
Total	6.971.633	8.144.369	9.788.848	11.208.567	56,4%

Fonte: RFB (peça 13, p. 7)

O Sistema Indústria atribuiu o crescimento a instruções normativas da RFB, que alteraram a Instrução Normativa SRP 3, de 14 de julho de 2005, que dispõe sobre normas gerais de tributação das contribuições sociais da Previdência Social e daquelas destinadas a outras entidades ou fundos. Este extenso normativo possui 761 artigos e 38 anexos e, com exceção de dois artigos, foi revogado pela última das INs mencionadas, a 971/2009, cujo número de artigos diminuiu para 509 e o de anexos para onze.

Um eventual tentativa de verificar a influência dessas INs na evolução da arrecadação dependeria de se ter em mãos dados detalhados de períodos anteriores e posteriores. Cabe registrar que RFB considera esses dados amparados pelo sigilo fiscal. Ainda que se dispusesse dessas informações, a tarefa exigiria consumo de tempo além do razoável, em função de sua complexidade.

Em consulta à RFB, seus técnicos informaram que, por não dispor dos números da arrecadação direta, seria difícil confrontar o descompasso em busca de sua origem. No entanto, sugeriram à equipe de auditoria que verificasse se estaria ocorrendo migração de empresas da modalidade de arrecadação direta para a via RFB, o que será objeto de análise no item III.2.

Ante o exposto, considera-se que as informações prestadas pelos entes são suficientes e atendem ao que foi solicitado pelo presente trabalho, não cabendo propor medidas a serem adotadas pelos entes consultados.

III. Arrecadação Direta por Empresa Contribuinte

III.1. Situação Encontrada

O Senai e Sesi abriram os valores anuais de arrecadação direta por empresa contribuinte, contendo a distribuição dos recursos por Unidade Federativa e o percentual concedido de subvenção (desconto). Foram encaminhadas oito planilhas, uma para cada ano de 2009 a 2012, sendo quatro do Senai e quatro do Sesi. Consolidaram-se essas planilhas na peça 45, anexada ao processo como peça sigilosa em razão do disposto no art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172/66, que veda a divulgação de informação que possa revelar a situação econômica ou financeira do contribuinte, a natureza e o estado de seus negócios.

A tabela a seguir apresenta a concentração da arrecadação direta entre os 5, 10, 50 e 100 maiores empresas no critério de volume de contribuições sociais para o Sistema Indústria. Observa-se que os 100 maiores contribuintes respondem por cerca da metade da arrecadação direta.

Tabela 6 - Perfil da arrecadação direta por número de empresas/ano (Em R\$ mil)					
Empresas Contribuintes	2009	2010	2011	2012	Total
5 maiores	368.248	415.313	459.354	565.316	1.808.230
10 maiores	461.064	518.373	577.407	694.231	2.250.231
50 maiores	836.229	938.280	1.048.401	1.207.948	4.014.606
100 maiores	1.066.621	1.201.904	1.361.802	1.559.764	5.164.599
Demais contribuintes	1.155.149	1.284.491	1.428.780	1.554.613	5.448.524
Total	2.221.769	2.486.394	2.790.582	3.114.376	10.613.122

% sobre Total	2009	2010	2011	2012	Total
5 maiores	17%	17%	16%	18%	17%
10 maiores	21%	21%	21%	22%	21%
50 maiores	38%	38%	38%	39%	38%
100 maiores	48%	48%	49%	50%	49%
Demais contribuintes	52%	52%	51%	50%	51%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

A tabela a seguir fornece uma ideia do comportamento da arrecadação direta por unidades federativas.

Tabela 7 - Evolução da arrecadação direta por Unidade Federativa (Em R\$ mil)						
UF	2009	2010	2011	2012	Total	% 2012 / 2009
SP	888.082	982.693	1.099.689	1.190.599	4.161.063	34,1%
RJ MG RS PR SC	923.234	1.035.474	1.164.966	1.313.985	4.437.659	42,3%
DEMAIS ESTADOS	410.453	468.227	525.927	609.793	2.014.400	48,6%
TOTAL	2.221.769	2.486.394	2.790.582	3.114.376	10.613.122	40,2%

Em reunião de trabalho, os técnicos do Sistema Indústria esclareceram que o interesse na manutenção da sistemática de arrecadação direta reside na maior proximidade com as grandes empresas, que optariam em utilizar os programas de desenvolvimento pessoal e assistenciais do Senai e Sesi em maior escala.

III.2. Análise

A análise da arrecadação direta por empresa contribuinte não constatou alterações de comportamento dos grandes contribuintes entre 2009 e 2012. Dentre as 500 maiores empresas contribuintes da arrecadação direta, responsáveis por 78% do montante arrecado por essa via, apenas dez deixaram de contribuir nesta modalidade.

Embora tenha ocorrido uma diminuição de 10% no número de empresas contribuintes entre 2009 e 2012 (tabela abaixo), a decorrente queda de arrecadação representa ao redor de R\$ 10 milhões por ano, sendo insuficiente para explicar o descompasso de crescimento entre as modalidades direta e via RFB, contribuindo com uma perda que não ultrapassaria a 1,5%, enquanto a diferença a explicar é de 24,7% em três anos.

Tabela 5 - Número de empresas contribuintes da arrecadação direta				
Entidade	2009	2010	2011	2012
SENAI	3.652	3.499	3.353	3.300
SESI	4.761	4.572	4.403	4.303
Total	8.413	8.071	7.756	7.603

Analisando o crescimento da arrecadação direta por unidade federativa, observa-se um crescimento abaixo da média de 40,2% para o maior estado em contribuições, São Paulo, cujo crescimento foi de 34,1% entre 2009 e 2012. Os estados do RJ, MG, RS, PR e SC mantiveram constante em 42%

sua participação no total arrecadado. O Estado de São Paulo registrou queda de participação de 40% para 38%, compensada pelo desempenho dos demais estados, que registraram maior evolução na arrecadação entre 2009 e 2012.

Quanto às vantagens de natureza institucional alegadas pelo Sistema Indústria para defender a utilização da arrecadação direta, trata-se de estratégia política de atuação, que não nos cabe avaliar.

Do ponto de vista financeiro, pode-se dizer que a arrecadação direta é antieconômica para o Sistema Indústria. A sistemática produz receitas menores, em função dos percentuais de subvenção concedidos serem maiores que a taxa de 3,5% paga à RFB para realizar o trabalho de arrecadação. Produz, também, despesas maiores, em função da necessidade de manutenção de estrutura de controle, fiscalização e cobrança por parte de Senai e Sesi, que não seriam necessárias caso essas atribuições ficassem a cargo da RFB.

Ante o exposto, considera-se que as informações prestadas pelos são suficientes e atendem ao que foi solicitado pelo presente trabalho.

IV. Subvenção da Arrecadação Direta

IV.1. Situação Encontrada

O Senai e o Sesi concedem às empresas subvenções ou descontos nas contribuições sociais recolhidas diretamente.

Os instrumentos firmados com as empresas estipulam que os recursos da subvenção devem ser utilizados em programas de desenvolvimento de seu pessoal em todos os níveis (cláusula 5º § 1º do termo do Senai) e manutenção de serviços assistenciais aos empregados (cláusula 5º § 1º do termo do Sesi). É oportuno esclarecer que o escopo da fiscalização não incluiu fiscalizar a documentação comprobatória do emprego dos recursos das subvenções pelas empresas em programas em prol de seus funcionários.

As empresas que deixam de contribuir para a RFB e optam em fazê-lo diretamente ao Senai e Sesi obtêm um percentual de subvenção cujo padrão tem sido de 5% no Senai e 3,75% no Sesi. Em compensação, estas entidades deixam de recolher a taxa de 3,5% fixada em lei como remuneração pelo serviço prestado pela RFB de arrecadar suas receitas.

As empresas tem uma vantagem econômica em contribuir diretamente, que é de 1,5% no caso do Senai e de 0,25% no caso do Sesi, considerando os percentuais padrão.

No Senai, o percentual padrão, de 5%, responde por 90,8% da arrecadação. Embora haja registro de percentuais elevados de subvenção, o número de empresas beneficiárias é pequeno. De 2009 a 2012, duas empresas tinham subvenção de 42,5%, três de 20% e, em 2012, havia 157 com 10% e 5 com outros percentuais. A tabela seguinte apresenta os valores anuais da arrecadação direta em milhares de reais por percentuais de subvenção:

SENAI % SUBVENÇÃO	2009	2010	2011	2012	Total	%
4,00%	4.742	4.550	4.739	5.110	19.141	0,5%
5,00%	787.595	879.533	987.783	1.100.121	3.755.032	90,8%
10,00%	52.136	56.689	60.959	66.908	236.693	5,7%
20,00%	14.724	16.195	17.470	19.984	68.373	1,7%
42,50%	11.428	13.221	15.658	15.448	55.755	1,3%
Outros de 0,5% a 6%	499	473	295	233	1.499	0,0%
Total	871.125	970.661	1.086.903	1.207.804	4.136.494	100,0%

Fonte: Peça 45 – Planilha elaborada a partir de dados fornecidos pelos DN de Senai e Sesi

No Sesi, as subvenções iguais ou inferiores a 4% respondem por 84,9% da arrecadação. O percentual padrão de 3,75% detém 61,2% da arrecadação. Acima de 5%, em 2012, havia 63 empresas, das quais 13 com subvenção superior a 7% e inferior a 12%. A tabela seguinte apresenta a arrecadação direta com os mesmos critérios da tabela anterior.

SESI % SUBVENÇÃO	2009	2010	2011	2012	Total	%
< 3,75%	198.316	226.216	259.256	281.311	965.098	14,9%
3,75%	813.891	923.859	1.047.183	1.181.547	3.966.479	61,2%
4,00%	118.030	131.577	149.317	168.736	567.660	8,8%
4,50%	7.723	8.672	10.228	12.304	38.928	0,6%
5,00%	159.406	174.105	188.731	209.393	731.635	11,3%
> 5%	53.279	51.305	48.963	53.280	206.827	3,2%
Total	1.350.645	1.515.734	1.703.678	1.906.571	6.476.627	100,0%

O percentual médio de subvenção não se alterou entre 2009 e 2012, sendo de 6,0% no Senai e de 3,7% no Sesi. No entanto, houve casos de subvenções de 42,5%. Em tese, nada impede que a subvenção seja fixada em 100%.

IV.2. Análise

Ao se iniciar o presente trabalho, foi cogitada a hipótese de que os percentuais de subvenção poderiam atender ao propósito do Sistema Indústria de utilizá-los como incentivo para captar contribuições de estabelecimentos com atividades diversificadas, que poderiam contribuir para outros serviços sociais autônomos que não utilizam as subvenções, arrecadando exclusivamente por intermédio da RFB.

No entanto, as Instruções Normativas da RFB não deixam margem para que isso ocorra, delimitando quem deve contribuir para quem, segundo as atividades exercidas. Assim, não compete às empresas escolher a destinação de suas contribuições sociais, constituindo infração fiscal caso o façam em desacordo com as normas estabelecidas.

Abstraindo o aspecto da legalidade, é atípica a concessão de subvenções ou descontos no recolhimento de contribuições sociais por parte de entidades de gestão privada como é o caso do Senai e do Sesi. Ainda que esses descontos possam ter contrapartida em investimentos das indústrias no ensino e lazer dos empregados da indústria, os benefícios fiscais em contribuições de natureza tributária são concedidos por instrumentos privados, sem atender ao princípio da publicidade.

Considera-se que as informações prestadas pelos entes são suficientes, não cabendo ao Tribunal propor medidas adicionais.

V. Controle da Arrecadação Direta

V.1. Situação Encontrada

A lei de criação da RFB, Lei 11.457, de 16/3/2007, ao atribuir à RFB competência exclusiva para a arrecadação de contribuições sociais (arts. 2º e 3º), deu ensejo a dúvidas sobre a continuidade da arrecadação direta dessas contribuições por parte do Senai e Sesi, que vinha sendo realizada há décadas. O Senai e o Sesi defendem a legalidade do procedimento com base em Decretos Presidenciais editados há 50 anos (Senai, art. 50 do Decreto 494/62, Sesi, art. 49 do Decreto 5.735/65).

O site da RFB apresenta um manual destinado a orientar esses recolhimentos, denominado “MANUAL DA GFIP/SEFIP PARA USUÁRIOS DO SEFIP 8.4”, que possui 200 páginas. Contém

o que deve ser informado pelo empregador/contribuinte na GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social e no SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, de acordo com a legislação e os padrões estabelecidos pela Previdência Social e pela CAIXA.

Na página 60 da versão 10/2008 (peça 46), o manual orienta a empresa contribuinte optante em contribuir diretamente, inclusive usando o SENAI como exemplo, fato que confirma o entendimento da RFB pela legitimidade da arrecadação direta.

Posicionamento do Sistema Indústria

De acordo com esclarecimentos prestados pelo Senai e Sesi (peças 7 e 8), a arrecadação direta inicia-se com a assinatura dos seguintes documentos:

- a) Senai - Termo de Cooperação Técnica e Financeira firmado com o Departamento Regional do Senai, conforme Resolução 151/92, com as modificações das Resoluções 166 /97 e 173/98;
- b) Sesi - Convênio para Arrecadação Direta com o Departamento Regional do Sesi, conforme Resolução 01/99.

Após a assinatura, os termos são registrados no Sistema Integrado de Gestão das Contribuições Compulsórias e recebem um número identificador único, utilizado durante todo o processo de interação da empresa com as entidades. Após o registro, a empresa recebe senha de acesso ao sistema de emissão de guias de recolhimento, que seguem um padrão da Febraban, homologado pelo Banco do Brasil. O recolhimento obedece aos mesmos prazos dos efetuados pela RFB e só pode ser feito via rede bancária, que por sua vez transfere os créditos para o Banco do Brasil.

A identificação da satisfação da obrigação tributária pela empresa pode ser feita pelo referido número identificador único que consta da guia de recolhimento. Além disso, após o pagamento da guia de recolhimento, o Banco do Brasil gera um “arquivo de retorno”, com o detalhamento do crédito e a identificação do contribuinte. Esse arquivo de retorno é registrado no Sistema de Gestão da Entidade para o devido acompanhamento dos pagamentos efetuados.

Os recursos dos percentuais de retenção, em regra de 5% no Senai e 3,75% no Sesi, devem ser utilizados em programas de desenvolvimento de seu pessoal em todos os níveis (cláusula 5º § 1º do termo do Senai) e manutenção de serviços assistenciais aos empregados (cláusula 5º § 1º dos termo do Sesi).

As empresas conveniadas são fiscalizadas pelo Departamento Nacional de Senai e Sesi, através de polos de fiscalização localizados nos seguintes estados: Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Posicionamento da RFB

Em atendimento à requisição de informações da equipe de auditoria (peça 6), a RFB recorreu a várias de suas áreas, a saber: Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis), Coordenação-Geral de Tributação (Cosit), Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac) e à Coordenação-Geral de Contencioso Administrativo e Judicial (Cocaj), consolidando as respostas na Nota RFB/Audit/Diaex 22, de 20 de maio de 2013 (peça 13, p.2).

Indagada se, por princípio, considera sonegação fiscal as contribuições sociais arrecadadas diretamente pelo Senai/Sesi, a RFB deu uma resposta negativa, esclarecendo que a sonegação fiscal só fica configurada quando o contribuinte suprime ou reduz a contribuição previdenciária utilizando-se de alguma conduta delituosa, citando como base o art 337-A do Código Penal (Decreto-Lei 2.848, de 7/12/40). Acrescentou, ainda, que se a arrecadação direta é feita com base em legislação que ainda se encontra vigente, mesmo que amparada apenas por Decreto, essa arrecadação é legítima, face à presunção de legalidade dos atos administrativos.

Quanto à fiscalização das contribuições sociais realizadas diretamente ao Senai e Sesi, a RFB afirmou textualmente que, no caso de haver convênio entre a empresa e o SSA: “a RFB não realiza nenhuma auditoria sobre o cumprimento das obrigações perante este Serviço Social Autônomo, pois não foi a ela delegada o serviço de arrecadação, cobrança e fiscalização como disposto no §1º do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.” (peça 13, p.3).

Em outras palavras, após a apresentação pela empresa de um convênio de arrecadação direta firmado com o SSA, a RFB entende que não foi a ela delegada o serviço de arrecadação, cobrança e fiscalização, baseada em um dispositivo da Lei, que tão-somente especifica a taxa de 3,5% que a RFB faz jus pelo serviço de arrecadação das contribuições sociais devidas a terceiros.

A RFB afirmou que deixa de exercer suas atribuições ao lhe ser apresentado o convênio, limitando-se a orientar seus auditores- fiscais a representar ao SSA, nos seguintes termos:

Para as empresas que optaram for firmar o Termo de Cooperação Técnica e Financeira para arrecadação direta com o Sesi e/ou Senai, a RFB não efetua qualquer verificação acerca da regularidade do recolhimento dessas contribuições durante a execução de procedimento de fiscalização. Há orientação para que os Auditores-Fiscais da RFB representem ao Serviço Social Autônomo com convênio para arrecadação direta, relatando as irregularidades encontradas na fiscalização das contribuições previdenciárias e destinadas para outras entidades e fundos. (peça 13, p.4).

Indagada se a empresa pode ser alvo de autuação, no caso da parcela não paga, decorrente de descontos concedidos por parte das entidades classificadas como SSA, a RFB afirma que não efetua qualquer verificação acerca da regularidade do recolhimento dessas contribuições durante a execução de procedimento de fiscalização no caso de empresas que firmaram termos com Senai e Sesi.

Relativamente aos sistemas informatizados, a RFB confirmou que não tem registro de contribuições sociais arrecadadas diretamente pelo Senai e Sesi, nem dos descontos concedidos e, também, não possui acesso aos sistemas de controle de pagamentos efetuados diretamente a Senai e Sesi (peça 13, p.4).

Indagada sobre a existência de problemas de controle decorrentes de a RFB dividir suas atribuições com o Senai/Sesi, a resposta foi negativa. Mesmo nos casos de contencioso tributário, o próprio Sesi e o Senai realizam o lançamento e a RFB não toma conhecimento de que está havendo litígio entre essas instituições e os contribuintes que realizaram convênio para arrecadação direta.

A equipe de auditoria solicitou cópia de pareceres, instruções normativas, orientações, normas, convênios, acordos e quaisquer instrumentos relacionados com a arrecadação direta e os benefícios tributários instituídos por entidades classificadas como SSA, que estejam em vigor e tenham a interveniência ou autoria da RFB. A resposta foi negativa, tendo a RFB informado que não localizou os documentos citados, exceção feita ao Parecer PGFN/CAT 333/2010, disponível no site da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Neste parecer o órgão opina pela regularidade da arrecadação das contribuições de forma direta para o SENAI e SESI e manifesta o entendimento de que a retenção de parcela da contribuição devida ao SESI e SENAI não constitui benefício fiscal.

Relativamente à hipótese de determinação no sentido do encerramento da prática de arrecadação direta por parte de entidades classificadas como SSA, a RFB não vê óbice em passar a fazer a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições de terceiros realizadas por meio de arrecadação direta.

Com relação à arrecadação por ela realizada, a RFB apresentou os repasses feitos a terceiros entre 2009 e 2012, expostos na tabela a seguir:

Tabela 8 - REPASSES A TERCEIROS FEITOS PELA RFB (EM R\$ MIL)					% 2012 / 2009
Terceiros	2009	2010	2011	2012	
FNDE - Salário Educação	9.530.528	10.998.016	12.919.965	14.736.910	54,6%
INCRA	697.958	787.299	906.695	1.022.264	46,5%
DPC/ FDEP – Marítimo	88.984	83.614	96.787	122.690	37,9%
ANAC	92.999	104.972	123.681	111.835	20,3%
SDR / MAARA	122.874	138.772	159.852	180.255	46,7%
SENAI	749.274	909.092	1.130.905	1.317.980	75,9%
SESI	1.081.123	1.304.229	1.618.888	1.889.498	74,8%
SENAC	1.150.069	1.337.476	1.588.173	1.812.786	57,6%
SESC	2.108.116	2.420.022	2.860.906	3.258.706	54,6%
SEBRAE	1.595.093	1.850.962	2.179.311	2.487.346	55,9%
SENAR	285.949	320.578	408.654	440.239	54,0%
SEST	217.590	254.841	297.556	336.748	54,8%
SENAT	139.837	162.881	190.542	214.859	53,6%
SESCOOP	116.295	137.590	161.949	191.009	64,2%
APEX-BRASIL	226.844	263.461	310.248	354.138	56,1%
ABDI	32.499	37.745	44.447	50.735	56,1%
Total	18.236.028	21.111.551	24.998.559	28.527.999	56,4%

Fonte: RFB - Fluxo de Caixa do INSS.

A auditoria solicitou à RFB a abertura dos totais expostos na tabela de Senai e Sesi por empresa contribuinte. A RFB alegou dificuldades operacionais para prestar a informação, considerando que a quantidade de GPS pagas com contribuições para o Sesi/Senai é da ordem de 350.000 por mês, o que exigiria a abertura de demanda específica de apuração especial junto ao prestador de serviço de tecnologia.

Acrescentou, ainda, que as contribuições pagas pelos contribuintes são de uso restrito às atividades internas da RFB, a exemplo da arrecadação e da fiscalização. A proteção dessas informações corresponderia ao sigilo fiscal que os servidores devem preservar, segundo o art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172/1966. Assim, ainda que superados os obstáculos tecnológicos, a RFB deu a entender que remanesceria a questão do sigilo fiscal.

VI.2. Análise

A presente auditoria examina a eventual existência de problemas de controle para a fiscalização tributária, uma vez que já há um processo com foco na legalidade da prática, o TC 030.409/2008-4, conforme já referido.

Para as empresas optantes pela arrecadação direta, não há risco de serem consideradas inadimplentes por parte da RFB, considerando o posicionamento favorável a esta prática por parte da autoridade fiscal. Essa postura pode explicar o fato de não se ter observado alteração de comportamento das grandes empresas após a edição da Lei de criação da RFB, que permaneceram contribuindo diretamente para Senai e Sesi.

De acordo com o informado pela RFB, no caso de a empresa apresentar um convênio de arrecadação direta, a RFB transfere suas atribuições legais ao Senai e Sesi, abrangendo as funções de arrecadação, registro e cobrança, reservando-se o papel de fiscal auxiliar, mediante representações dirigidas aos SSA, na eventualidade de localização de irregularidade por parte do auditor-fiscal. Essa informação aplica-se no caso de ações fiscais junto às empresas contribuintes.

Sem ir à empresa, a RFB não dispõe de meios de saber aquelas que não contribuem, porque não possui registro dos recolhimentos feitos diretamente a Senai e Sesi.

No entanto, a RFB dispõe de meios para alimentar seus bancos de dados, por intermédio do Banco do Brasil S/A, que é o banco depositário final dos recolhimentos efetuados diretamente ao Senai e Sesi. Conforme já referido, o Banco do Brasil produz um “arquivo de retorno” com o detalhamento do crédito e a identificação do contribuinte, habitualmente encaminhado ao Senai e Sesi para o acompanhamento dos pagamentos efetuados. Embora a autoridade fiscal tenha afirmado que não possui acesso aos sistemas de controle de pagamentos efetuados, poderia ter, se assim o desejasse, uma vez que o Banco do Brasil concede acesso ao Senai e Sesi.

Esse arquivo gerado pelo Banco do Brasil consiste em informação de utilidade para a RFB tomar conhecimento não só das empresas que estão recolhendo as contribuições sociais devidas ao Sistema Indústria, mas também das que não estão.

O controle de arrecadação das contribuições das indústrias divide-se entre duas instituições que não atuam de forma coordenada, não havendo meios de saber, *a priori*, quem não está contribuindo, a não ser mediante ações fiscais diretamente nas empresas.

É possível, por exemplo, que haja empresas que formalizaram convênios com o Senai e Sesi e interromperam os recolhimentos ou passaram a fazê-lo a menor, casos que a RFB alega não possuir o poder de cobrar e fiscalizar, deixando de tomar conhecimento.

A eficiência do planejamento das ações fiscais depende em grande escala da qualidade das informações dos pagamentos efetuados. Esse planejamento tem entre seus objetivos o de confrontar valores recolhidos com estimativas do que deveria ser recolhido. Isso não pode ser feito para as contribuições sociais, pois a RFB não sabe, *a priori*, quais as empresas que formalizaram convênios com o Senai e Sesi.

Em consequência, pode-se dizer que a atividade de fiscalização perde em eficiência ao deixar de ter registro em suas bases de dados dos recolhimentos submetidos a controle.

Quanto ao caráter sigiloso das informações individualizadas por empresa contribuinte do recolhimento de contribuições sociais, a equipe de auditoria assim as considerou, classificando-as como documentos sigilosos, por serem reveladoras da situação econômica ou financeira da empresa contribuinte.

No entanto, entende-se que descabe estender a aplicação do sigilo fiscal a este Tribunal, caso as informações sejam imprescindíveis para o cumprimento da missão do controle externo. O sigilo pode ser compartilhado entre instituições com atribuições de fiscalização. A Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, em seu art. 25, permite o acesso de informações sigilosas a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, estipulando a obrigação de resguardar o sigilo para aquele que a obteve.

No caso em questão, entende-se que as informações solicitadas à RFB poderiam contribuir para esclarecer a evolução expressiva da arrecadação de contribuições sociais, porém não são imprescindíveis a ponto de trazer prejuízo significativo aos objetivos do presente processo, nem tampouco justificam os custos de procedimentos especiais ou legais para obtenção dos dados. Por essas razões, optou-se por dar prosseguimento à auditoria sem as referidas informações.

Em função do exposto, abstraindo o aspecto da legalidade, pode-se chegar às seguintes conclusões sobre o procedimento de arrecadação direta:

- a) a autoridade fiscal transfere suas atribuições de cobrança ao Senai e Sesi;
- b) pelo fato de não possuir registro dos recolhimentos em seus bancos de dados, nem das subvenções, a autoridade fiscal nada pode concluir, *a priori*, sobre o atendimento das obrigações

tributárias por parte das empresas optantes da modalidade, o que dificulta o controle e o planejamento das ações de fiscalização;

c) a RFB não dispõe de meios para verificar os controles de arrecadação das contribuições sociais devidas ao Senai e Sesi, visto que este controle divide-se entre instituições (Sesi, Senai e RFB), que não atuam de forma coordenada, não havendo meios de saber quem não está contribuindo nem para um nem para outro, a não ser mediante ações fiscais diretamente nas empresas;

d) as empresas não correm o risco de serem consideradas inadimplentes, em função do reconhecimento da validade do procedimento por parte da autoridade fiscal, que informou não ter óbices para assumir a totalidade da arrecadação em caso de eventual decisão neste sentido.

Desse modo, considera-se que as informações prestadas são suficientes para os objetivos do presente trabalho.

VI. Aplicações Financeiras e Imobiliárias

VI.1. Situação Encontrada

A solicitação do Congresso Nacional de informações sobre as aplicações financeiras e imobiliárias do Senai e Sesi refere-se a todas as unidades regionais. No entanto, a jurisdição desta unidade técnica em Brasília limita-se às unidades situadas no DF, que são os Departamentos Nacionais e Regionais/DF.

A solução do problema foi possível por sugestão dos representantes dos Departamentos Nacionais de Senai e Sesi, no sentido de que dirigíssemos a solicitação ao órgão máximo das entidades, seus Conselhos Nacionais, que intercederiam junto às regionais em todo o território nacional para que providenciassem os dados. Procedendo dessa forma, as regionais encaminharam os dados solicitados, com exceção do Amapá, que se encontra sob intervenção do Conselho Nacional.

APLICAÇÕES IMOBILIÁRIAS

A solicitação abrangeu os dez maiores favorecidos por investimentos imobiliários nos exercícios de 2009 a 2012 e a identificação dos imóveis de valor venal superior a R\$ 10 milhões, inclusive o endereço e dados contábeis, com o propósito de permitir verificações posteriores em caso de necessidade. Os dados foram aglutinados em uma única planilha (peça 47).

Nos anos de 2009 a 2012, os investimentos em imóveis de Senai e Sesi foram de R\$ 1,5 bilhão, distribuídos em 800 favorecidos.

Tabela 9 – Aplicações em Imóveis em R\$ mil					
Entidade	2009	2010	2011	2012	Total
SENAI	73.731	102.837	148.422	230.370	555.358
SESI	145.104	224.056	314.780	275.326	959.267
Total	218.835	326.893	463.202	505.696	1.514.625

A tabela a seguir apresenta as aplicações em imóveis de Senai e Sesi por unidade federativa, nos anos de 2009 a 2012, cabendo esclarecer que o DF aparece duas vezes, em função da existência de investimentos dos Departamentos Nacional (DF-DN) e Regional (DF-DR).

Tabela 10 - APLICAÇÕES EM IMÓVEIS POR UF – SENAI E SESI (EM R\$ MIL)					
UF	2009	2010	2011	2012	Total

Tabela 10 - APLICAÇÕES EM IMÓVEIS POR UF – SENAI E SESI (EM R\$ MIL)

UF	2009	2010	2011	2012	Total
SP	47.733	126.991	175.668	228.978	579.370
PR	15.417	31.714	36.783	13.415	97.328
RS	30.024	21.092	22.270	19.377	92.763
RJ	14.019	4.943	40.081	31.415	90.457
SC	11.720	23.652	24.470	21.163	81.005
DF-DN	4.840	7.296	23.134	22.161	57.430
MG	16.825	15.833	9.356	10.378	52.391
GO	5.757	18.126	15.843	11.105	50.830
PA	4.320	5.041	19.439	20.950	49.751
BA	12.667	4.303	5.224	26.979	49.172
ES	8.097	13.970	15.452	2.542	40.061
AM	15.779	3.013	8.185	9.291	36.267
PE	3.166	12.885	9.868	5.516	31.436
CE	4.812	2.156	13.889	7.334	28.192
MS	1.016	6.147	5.329	13.361	25.853
MT	6.302	3.184	1.559	13.003	24.048
RN	1.592	2.140	3.465	14.037	21.234
RO	1.044	2.285	9.422	4.474	17.224
RR	3.193	3.325	3.913	2.062	12.493
DF-DR	-	7.543	1.037	2.986	11.566
MA	2.013	1.236	2.032	6.121	11.403
PB	1.626	1.678	6.324	1.082	10.710
PI	1.013	621	1.578	7.107	10.319
AC	2.720	933	5.651	664	9.968
TO	2.338	1.468	929	3.823	8.557
SE	506	4.815	1.856	694	7.871
AL	298	502	447	5.679	6.925
Total	218.835	326.893	463.202	505.696	1.514.625

Os dados dos favorecidos pelas aplicações imobiliárias estão apresentados na peça 47.

APLICAÇÕES FINANCEIRAS

As aplicações financeiras do Senai e Sesi são efetuadas em instituições federais, basicamente na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil. As exceções são aplicações nos bancos Santander e Itaú, feitas pelo Senai/RJ e Sesi/RJ, que justificaram se tratar de aplicações obrigatórias decorrentes de convênios firmados com a prefeitura do município do Rio de Janeiro.

O valor das aplicações financeiras é expressivo, somando R\$ 5,7 bilhões, dos quais R\$ 3,8 bilhões na Caixa Econômica Federal e R\$ 1,9 bilhão no Banco do Brasil. Cerca de 91% das aplicações foram efetuadas em Certificados de Depósito Bancário e Fundos de Investimentos Financeiros.

A tabela seguinte apresenta as aplicações por instituição financeira entre 2009 e 2012, cujo montante evoluiu de R\$ 4,2 bilhões em 2009 para R\$ 5,7 bilhões em 2012.

Tabela 11 – Aplicações Financeiras Senai e Sesi, em R\$ mil

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	2009	2010	2011	2012
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2.100.057	3.371.869	3.181.992	3.789.947
BANCO DO BRASIL	2.115.118	1.050.043	1.893.046	1.954.715
BANCO SANTANDER	-	-	-	351
BANRISUL	77	12	58	203
BANCO ITAÚ	3.095	3.663	83	-
Total	4.218.346	4.425.587	5.075.179	5.745.217

A tabela a seguir mostra as aplicações financeiras das unidades federativas separadas entre Senai e Sesi, ao final do exercício de 2012, cabendo observar que São Paulo e o DF respondem por 63% do total:

Tabela 12 - Aplicações Financeiras Senai e Sesi por UF em 2012, em R\$ mil			
UF	SENAI	SESI	Total
SP	1.191.774	1.379.335	2.571.109
DF-DN	455.477	600.036	1.055.513
MG	103.004	318.387	421.391
RJ	93.583	324.749	418.332
SC	75.609	112.441	188.050
BA	58.331	101.466	159.796
RS	57.365	85.357	142.723
SE	45.809	64.871	110.680
ES	23.601	64.714	88.315
MT	66.468	8.760	75.228
PE	44.741	25.580	70.321
PA	28.982	25.467	54.450
RO	24.782	24.782	49.565
AM	25.670	15.389	41.059
GO	12.917	27.468	40.385
PR	15.319	22.597	37.916
CE	18.994	18.446	37.440
MA	17.749	18.041	35.790
AL	19.175	4.743	23.919
RN	18.230	5.129	23.359
DF-DR	7.528	15.610	23.138
MS	-	22.659	22.659
TO	12.994	3.328	16.322
PI	13.088	1.346	14.434
PB	6.719	2.196	8.915
AC	6.623	893	7.516
RR	3.557	3.335	6.892
Total	2.448.090	3.297.127	5.745.217

A tabela seguinte mostra a evolução das aplicações financeiras por unidade federativa entre 2009 e 2012.

Tabela 12 - Aplicações Financeiras Senai e Sesi por UF 2009 a 2012, em R\$ mil				
UF	2009	2010	2011	2012
SP	2.241.723	2.390.490	2.639.501	2.571.109
DF-DN	631.867	637.473	923.326	1.055.513
MG	177.865	213.008	272.483	421.391
RJ	370.155	416.838	392.878	418.332
SC	143.383	155.902	156.399	188.050
BA	88.400	133.033	158.676	159.796
RS	82.524	91.802	95.708	142.723
SE	73.692	76.806	90.147	110.680
ES	51.282	45.718	48.786	88.315
MT	17.850	21.329	19.999	75.228
PE	49.626	24.635	29.649	70.321
PA	42.489	46.474	47.618	54.450
RO	5.061	6.588	6.838	49.565
AM	18.349	14.281	20.766	41.059
GO	115.745	27.694	35.349	40.385
PR	27.299	25.606	7.386	37.916
CE	15.920	24.603	33.626	37.440
MA	2.690	10.436	25.665	35.790
AL	9.715	6.706	10.568	23.919
RN	7.869	5.721	15.922	23.359
DF-DR	9.131	12.176	6.584	23.138
MS	20.235	20.048	17.654	22.659
TO	2.169	4.271	4.578	16.322
PI	3.778	5.742	8.735	14.434
PB	2.963	2.517	1.827	8.915
AC	2.065	2.414	2.158	7.516
RR	4.504	3.277	2.357	6.892

Buscou-se meios de conferir os dados fornecidos, mediante solicitação às instituições financeiras da confirmação dos saldos contábeis ao final de exercício de 2012, com base exclusivamente na informação dos CNPJ das unidades centrais e regionais.

Nesse sentido, manteve-se contato com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Banco do Brasil S/A (BB) com o propósito de verificar a viabilidade técnica e jurídica dessa confirmação.

A CEF alegou sigilo bancário, com base na Lei Complementar 105/2001, sob a justificativa de que os recursos depositados não eram de natureza pública (peça 42). O BB encaminhou resposta (peça 53), limitando-se a informar a existência de desvios para o total de aplicações do Senai e Sesi para conjuntos de unidades federativas em um percentual de até 15% para vinte unidades federativas e acima disso para seis (peça 53).

VI.2. Análise

Considera-se que as informações sobre as aplicações financeiras e imobiliárias são suficientes para atender ao solicitado pelo Congresso Nacional.

A resposta do BB auxilia a estabelecer limites de fidedignidade para os valores contábeis de aplicações financeiras informados por Senai e Sesi, além de servir como parâmetro para orientar futuras ações de controle nas unidades federativas. As divergências encontradas, da forma como foram informadas, não são suficientes para se chegar a conclusões, sendo imprescindível uma conferência baseada na documentação de suporte dos saldos contábeis, o que poderá ser feito em fiscalizações específicas, conduzidas pelas unidades técnicas em cada estado.

Relativamente ao sigilo bancário alegado pela CEF, entende-se que é aplicável apenas nos casos em que há interesse privado a ser protegido, ou seja, em que estão presentes pessoas físicas ou jurídicas exercendo atividades negociais. Não é o caso dos serviços sociais autônomos, cujo capital é formado por recursos públicos.

CONCLUSÃO

A forma de estruturação descentralizada das unidades do Sistema S estendeu-se a suas demonstrações contábeis, não sendo produzido um balanço consolidado abrangendo o conjunto de todas as regionais e unidades centrais, peça que tornaria desnecessária a solicitação que deu origem ao presente trabalho, por permitir identificar as informações requeridas, mediante exame direto.

Para correção da falha de transparência, a SecexPrevidência apresentou à Segecex, no âmbito dos normativos orientadores das contas ordinárias, proposta de adoção de medidas corretivas no sentido de que as entidades estruturadas por lei, com a natureza jurídica de serviço social autônomo, passem a incluir em seus relatórios de gestão demonstrações contábeis consolidadas, abrangendo todas as suas unidades centrais e regionais, acompanhadas de notas explicativas.

Relativamente às receitas, a análise de sua evolução constatou percentuais díspares de crescimento entre 2009 e 2012, conforme a modalidade. Enquanto as receitas arrecadadas diretamente por Senai e Sesi evoluíram 40,2%, a arrecadação via RFB aumentou em 74,9%. O Sistema Indústria justificou o descompasso em função de Instruções Normativas da RFB, que corrigiram desvios de arrecadação provocado por enquadramentos equivocados para outros terceiros. A análise das reais motivações desse diferencial de arrecadação exigiria o desenvolvimento de metodologias específicas, bem como demandaria as informações amparadas por sigilo fiscal, segundo a RFB, não tendo sido, portanto, possível a sua realização no âmbito desta auditoria.

Relativamente à modalidade de arrecadação direta, constatou-se que:

- a) a análise por empresa contribuinte não localizou alterações de comportamento das 500 maiores empresas no período de 2009 a 2012;
- b) a queda de 10% no número total de contribuintes, produziu reflexos de menor expressão, da ordem de 1% no volume arrecadado;
- c) é antieconômica para o Sistema Indústria, em função dos percentuais de subvenção (descontos) produzirem receitas menores do que as que seriam arrecadadas pela RFB, enquanto as despesas são maiores, em função da necessidade de manutenção de estruturas de controle, que não seriam necessárias caso a arrecadação fosse totalmente realizada pela RFB;
- d) para as empresas optantes da modalidade não há risco de serem consideradas inadimplentes em função de questionamentos legais, devido à postura da RFB, que, além de não questionar essa prática, aceita pacificamente a transferência de suas atribuições aos Departamentos Nacionais (DN) do Senai e Sesi.

Relativamente aos problemas de controle oriundos da arrecadação direta, constatou-se o compartilhamento do controle de arrecadação entre instituições (Sesi, Senai e RFB), que não atuam de forma coordenada, com as seguintes consequências:

- a) não há meios de saber, *a priori*, se a arrecadação direta realizada pelo Sesi/Senai está sendo realizada adequadamente, a não ser mediante ações fiscais realizadas diretamente nas empresas;
- b) embora a autoridade fiscal tenha afirmado que não possui acesso aos sistemas de controle de pagamentos efetuados, poderia ter, se assim o desejasse, uma vez que o Banco do Brasil concede acesso a Senai e Sesi a um “arquivo de retorno”, contendo informações sobre a arrecadação direta;
- c) a ausência dessas informações reduz a efetividade do planejamento das ações fiscais por parte da autoridade fiscal.

Relativamente às planilhas encaminhadas com valores e dados contábeis de receitas, aplicações financeiras e imobiliárias, constatou-se que atendem ao solicitado pelo Congresso Nacional. Em conjunto, no período de 2009 a 2012, Senai e Sesi aplicaram R\$ 1,5 bilhão em imóveis e expandiram suas aplicações financeiras também em R\$ 1,5 bilhão no período. Considerando o regime de competência, as receitas totais somaram R\$ 10,5 bilhões neste período, metade arrecadada de forma direta por Senai e Sesi e metade via RFB.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Assim, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I – no mérito, em atenção ao Ofício nº 2.275 (SF), de 30 de novembro de 2012, encaminhar à Presidência do Senado Federal e ao Senador autor do Requerimento 1.020/2012 cópia da decisão, relatório, voto e do presente processo, exceto a peça 45, por conter dados protegidos pelo sigilo fiscal;

II – encaminhar cópia da decisão, relatório e voto ao Secretário da Receita Federal do Brasil e aos Presidentes dos Conselhos Nacionais de Senai e Sesi;

III – arquivar o presente processo.

SecexPrevidência – 2ª Diretoria, em 17/8/2013.

(assinado eletronicamente)

Marco Polo Rios Simões

matr.: 2951-3