

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017

RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

*Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	5
3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	6
4. ANEXO	7

I. INTRODUÇÃO

No Acórdão 1.205/2014-Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, considerado ponto de partida para o início dos estudos sobre renúncias tributárias, tem-se que:

30. Num Estado de Direito, as atividades que permitem aos governos arrecadar recursos demandam legitimação prévia pelo arcabouço normativo (a começar pelo “princípio da legalidade tributária”, constante do art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988). Da mesma forma, a recusa intencional quanto à arrecadação de receitas, já admitidas pela legislação, também exige, em boa medida, fundamento legal, em vista de a arrecadação se tratar, muitas vezes, de um poder-dever.

O Demonstrativo de Gastos Tributários – DGT, estimativa de renúncias elaborada pela Receita Federal do Brasil ano a ano, aponta um volume médio de renúncias da ordem de 21% da arrecadação federal, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 1: Demonstrativo de Gastos Tributários – 2015 a 2017

Previsão (em R\$ bi)	DGT 2015	DGT 2016	DGT 2017
Renúncia	282,40	271,00	284,80
Arrecadação	1.337,90	1.310,20	1.335,90
% da Arrecadação	21,11%	20,68%	21,32%

Fonte: RFB – DGT 2015, 2016 e 2017

Verifica-se que, em 2017, as renúncias estão estimadas em R\$ 284,8 bilhões, o que denota a materialidade do tema Renúncias Tributárias.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE¹ ressaltou a importância da avaliação da qualidade do Gasto Tributário como ferramenta para viabilizar políticas públicas, tendo em vista o contexto de escassez de recursos públicos e sua demanda crescente. A avaliação deve servir como instrumento de aferição e feedback para os formuladores das políticas públicas e de programas de governo. Nessa linha, o órgão fazendário aponta alguns parâmetros de avaliação:

(i) custos, que permitam valorar, de forma efetiva, o custo final do programa/ação ante o valor inicialmente orçado da mesma categoria de gasto e/ou o seu cotejo com diferentes modalidades de dispêndios público, sob o prisma do custo de oportunidade da ação do setor público; (ii) eficiência alocativa dos recursos públicos, que refere-se a produção de resultados com dispêndio mínimo de recursos; (iii) eficácia, definida pelo êxito no alcance dos objetivos previamente estipulados; (iv) efetividade, que traduz o efeito da ação do setor público em termos da efetiva satisfação da(s) demanda(s) da sociedade.

¹ Nota Técnica SPE nº 10.054, de 18 de dezembro de 2014.

2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Diante da inserção do tema Renúncias Tributárias no Plano Tático 2017, foram realizadas diversas auditorias relacionadas ao tema no período de abril de 2017 a março de 2018, no âmbito:

1. do Programa Minha Casa Minha Vida, que representou uma renúncia da ordem de R\$ 582 milhões² em 2017, com recursos fiscalizados pela CGU da ordem de R\$ 64 milhões, e foram observadas falhas no processo de seleção dos beneficiários do programa e nas obras relacionadas;
2. do REIDI-Energia e REIDI-Transportes (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura), que representou uma renúncia de R\$ 2,9 bilhões em 2017³, em que se verificou melhoria da transparência pela explicitação das operações abrangidas pelo regime e do valor previsto da desoneração nas portarias de aprovação de projetos no REIDI, além de verificar que a ANTT cumpre a função de cálculo do valor renunciado no teto tarifário das concessões rodoviárias.
3. da Lei de Informática, na qual se constatou ineficiência do MCTIC ao exercer a competência técnica, relativa à análise das prestações de contas dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos incentivos fiscais auferidos pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática. Ressalta-se que o Programa representou renúncias de R\$ 5,7 bilhões em 2017⁴.
4. do Inovar-Auto (indústria automobilística), com valor renunciado na ordem de R\$ 1,5 bilhão⁵ de reais, em que se verificaram fragilidades no acompanhamento das contrapartidas a serem executadas pelas empresas beneficiárias e deficiência na avaliação da efetividade do programa.
5. da Lei Rouanet (Programa Nacional de Apoio à Cultura), em que se verificou que embora haja significativo volume de informações quantitativas, há carência de apresentação de informações e indicadores que permitam avaliar aspectos qualitativos do Pronac, inexistindo elementos para aferição da sua efetividade em relação à geração de impactos sociais e econômicos junto ao público-alvo da política pública. Ressalta-se que o Programa representou renúncias de R\$ 1,2 bilhões em 2017⁶.
6. da Lei de Incentivo ao Esporte que representou renúncias de R\$ 228 milhões em 2017⁷, em que se verificaram fragilidades e inconsistências das informações do Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE); inexistência de segregação de funções; inexistência de procedimentos estruturados voltados ao acompanhamento e monitoramento da execução dos projetos executados com recursos da LIE; existência de significativo passivo de processos aguardando análise da prestação de contas.
7. do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) que representou renúncias da ordem de R\$ 948 milhões em 2017⁸, no qual se observou que o critério utilizado na definição de baixa renda do PAT não está alinhado com o utilizado por outras políticas sociais; identificaram-se, também, fragilidades nos meca-

2 Demonstrativo de Gastos Tributárias de 2017 (DGT 2017), da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

3 Valor para o setor de Energia e Transportes segundo o DGT 2017.

4 Demonstrativo de Gastos Tributárias de 2017 (DGT 2017), da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

5 Estimativa prevista na Exposição de Motivos da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para o período de 2012-2017.

6 Demonstrativo de Gastos Tributárias de 2017 (DGT 2017), da Secretaria da Receita Federal do Brasil

7 Idem

8 Idem

nismos de controle instituídos na fase de adesão, acompanhamento e avaliação do PAT; concluiu-se que as informações acerca do PAT não possibilitam a verificação do atingimento dos objetivos do Programa, definidos em lei.

8. da Zona Franca de Manaus (incentivo à industrialização regional), que envolve renúncias da ordem de R\$ 24 bilhões/ano⁹ em que se verificou o não cumprimento da recomendação “realize avaliação de riscos que identifique processos de análise de Relatórios Demonstrativos – RD que possuam maiores riscos de prescrição/decadência”.

9. da Sudene (incentivo ao desenvolvimento regional), que representou em 2017 R\$ 3,3 bilhões em renúncias, em que se constatou reiterada ausência de planejamento de análise de pleitos de incentivos fiscais, dificuldade de comunicação com a Receita Federal, não implantação de cronograma de vistorias, não acompanhamento de condições e contrapartidas pelas empresas beneficiadas.

Adicionalmente, verificou-se, por meio de auditorias realizadas no SENAC/ES, SESI/DF, SESC/RS e SENAC/RS, a aplicação das contribuições para-fiscais dos serviços sociais autônomos em programas de cursos gratuitos. A aplicação em gratuidade é obrigação prevista em normativos específicos.

a. Nessas auditorias, destacam-se os seguintes achados: fragilidades na metodologia de cálculo do valor aplicado, o que impossibilita concluir pela aplicação dos recursos para-fiscais nos montantes definidos para as entidades avaliadas; a inexistência de normativo acerca da operacionalização do programa de Gratuidade; o atendimento de alunos que não pertenciam ao público alvo do programa; a ausência de guarda de documentação obrigatória dos alunos; a publicidade e transparência insuficientes; e a ausência de indicadores de desempenho da gestão.

3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Verifica-se que as fragilidades encontradas pela CGU na gestão das Renúncias Tributárias são diversas e denotam baixo grau de boa governança do tema pelos gestores.

Assim, além do acompanhamento das recomendações derivadas dos trabalhos realizados no PO 2017, foi incluído o Tema de Renúncias Tributárias junto com Subsídios Implícitos e Explícitos no Plano Tático de 2018-2019. Pela relevância, o tema continuará a ser objeto de esforço da CGU nos próximos anos.

9 Idem

4. ANEXO

1. Relatório 201700792 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Unidade SENAC/RS, de 09/02/2018
2. Relatório 201700790 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Unidade SESC/RS, de 09/02/2018
3. Relatório 201700448 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Unidade SESI/DF, de 09/02/2018
4. Relatório 201601353 de Fiscalização em Entes Federativos no Município Dourados/MS, de 09/02/2018
5. Relatório 201601378 de Fiscalização em Entes Federativos no Dom Expedito Lopes/PI, de 09/02/2018
6. Relatório 201701169 de Auditoria Anual de Contas na Unidade SENAC/ES, de 13/11/2017
7. Relatório 201700824 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Secretaria Executiva - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, de 17/10/2017
8. Relatório 201700376 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Secretaria-Executiva - Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços, de 21/11/2017
9. Relatório 201701113 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Secretaria-Executiva - Ministério Minas e Energia, de 22/09/2017
10. Relatório 201701023 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Agência Nacional de Transportes Terrestres, de 31/08/2017
11. Relatório 201701598 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Superintendência do Desenvolvimento – Nordeste (SUDENE), de 09/02/2017
12. Relatório 201700874 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Secretaria-Executiva - Ministério da Cultura, de 26/09/2017
13. Relatório 201700834 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Secretaria Executiva - Ministério do Esporte, de 25/08/2017
14. Relatório 201701042 de Auditoria Anual de Contas na Unidade Superintendência da Zona Franca de Manaus - Amazonas, de 17/10/2017
15. Relatório 201702245 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Secretaria de Inspeção do Trabalho
16. Relatório 201604719 de Apuração de Demanda, de 09/02/2018
17. Relatório 201603549 de Apuração de Demanda, de 09/02/2018

