



**Nota Cetad/Coest nº 235, de 20 de dezembro de 2021.**

**Interessado:** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

**Assunto:** Estimativa de Impacto do RE 1.293.453 (Tema 1130) – Titularidade do IRRF sobre valores pagos por órgãos subnacionais a fornecedores de bens ou prestadores de serviços.

*Processo SEI: 10951.102183/2021-44*

A presente Nota Técnica tem por objetivo responder ao Ofício SEI nº 69297/2021/ME, de 22 de março de 2021, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, endereçado ao Sr. Secretário-Especial da Receita Federal do Brasil (Processo SEI nº 10951.102183/2021-44 e e-Processo nº 10265.234050/2021-74), no qual solicita estimativa de impacto econômico-financeiro decorrente de eventual decisão contrária à União no RE nº 1.293.453 (Tema 1130).

2. Nesse RE, questiona-se a constitucionalidade de a União configurar-se como polo ativo tributário detentor da titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte (IRRf) incidente sobre valores pagos pelos entes subnacionais (Estados, DF e Municípios), suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas por eles contratadas para fornecimento de bens ou prestação de serviços, conforme interpretação corrente das disposições contidas nos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal de 1988, em detrimento do próprio ente subnacional contratante.

### **METODOLOGIA DE CÁLCULO**

3. Com o objetivo de estimar a ordem de grandeza do impacto tributário decorrente de eventual decisão desfavorável à União no RE nº 1.293.453 (Tema 1130), foi desenvolvido o procedimento sintetizado nos itens 4 e 5 a seguir:

4. Com fundamento em valores de bens fornecidos a órgãos públicos das esferas subnacionais disponibilizados na base de NF-e, do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), e em valores de recolhimentos ref. 11% devidos ao INSS retidos por órgãos públicos – quando dos pagamentos sobre prestação de serviços – constantes no sistema Informar, da RFB, nos anos-calendário

de 2016 a 2020 (os cinco anos completos mais recentes ali disponibilizados), foram estimados os montantes de arrecadação referentes ao IRRF incidente sobre valores pagos pelos entes subnacionais, suas autarquias e fundações a título de fornecimento de bens ou prestação de serviços, com supedâneo nas alíquotas estimadas correspondentes a tais serviços e bens.

5. Então, com base em tais estimativas de valores do IRRF sob litígio, foi estimado o impacto tributário de eventual decisão judicial desfavorável à União que considere inconstitucional sua titularidade sobre a retenção em tela, tendo-se por consequência sua substituição pelos entes subnacionais contratantes das respectivas operações, o que se consubstanciaria em perda, pela União, de arrecadação presente e futura desse imposto retido, além de necessidade de transferência aos Estados, DF e Municípios dos valores eventualmente recolhidos para ela, possivelmente nos últimos cinco anos – a depender dos exatos termos da decisão judicial em comento.

## CONCLUSÃO

6. A metodologia descrita nos itens 4 e 5 resultou em impactos econômico-financeiros negativos estimados em valores da ordem de **R\$ 16,75 bilhões ref. 2016 a 2020**, e de **R\$ 3,35 bilhões anuais futuros**, na situação disposta no item 3.

7. Importa ressaltar que, qualquer que seja a decisão judicial desfavorável à União, seus efeitos seriam modulados para especificar, p. ex., períodos de apuração abrangidos, forma de transferência compensatória aos entes subnacionais das retenções de IRRF recolhidas indevidamente para a União, índice de correção aplicável e demais aspectos concernentes à sua aplicação concreta, fatores que não teríamos, no momento, como incluir com detalhes e precisão na estimativa acima.

8. Cabe enfatizar ainda que, em virtude de os cálculos acima não terem sido efetuados especificamente em relação a todos os órgãos públicos subnacionais eventualmente atingidos no RE em tela, e sim a partir de um conjunto deles que supostamente compartilhariam situação tributável semelhante, os impactos econômico-financeiros estimados aqui apresentados não corresponderiam aos valores precisos envolvidos na presente ação judicial, mas tão somente à ordem de grandeza dos valores potenciais totais que poderão vir a ser desembolsados pela União, e/ou excluídos da arrecadação federal presente e futura, ao longo de um intervalo incerto de tempo, em caso de eventual decisão desfavorável à União.

9. Além das incertezas esclarecidas no item anterior, cabe também ressaltar que, em razão de não termos acesso aos valores precisos e detalhados dos gastos dos milhares de órgãos públicos subnacionais existentes no País, foi necessário aqui proceder a diversas estimativas, inclusive quanto às alíquotas de IRRF sobre pagamentos de serviços utilizadas nos cálculos – posto que dependentes da natureza específica desses pagamentos –, e ainda quanto à proporção dos valores de prestação de serviços a ser atribuída entre os dois tipos de órgãos de interesse (nacionais e subnacionais) responsáveis pelas retenções dos 11% ref. INSS, os quais originaram os recolhimentos referidos no item 4, tendo-se em vista não haver, nas bases disponíveis para nossa consulta, segregação desses valores entre esses dois tipos de órgãos (estimada sobre seus orçamentos e despesas presumidas). Logo, em decorrência dessas indeterminações, as incertezas envolvidas nas estimativas ora apresentadas podem ser significativamente maiores que as usualmente apresentadas nas Notas Técnicas do Cetad.

10. Finalmente, mas não menos importante, cumpre ainda deixar consignado que, levando-se em consideração que a ação judicial em tela versa sobre litígio envolvendo não os polos ativo e passivo de determinada relação tributária, conforme ocorre usualmente, mas titularidade ativa sobre recursos tributários sujeitos a ulterior repartição constitucional por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as perdas efetivas de arrecadação especificamente pela União em caso de decisão a ela desfavorável seriam menores que as acima estimadas, posto que, ao arrecadar menos IRRF diretamente, haveria, concomitantemente, receitas menores a serem repartidas, na proporção dos quinhões correspondentes a serem transferidos pela União aos Fundos supra.

São essas as informações e considerações pertinentes submetidas à apreciação superior.

*Assinado digitalmente*  
ANDRÉ LUIZ BARBOSA  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

De acordo. Encaminhe-se ao Chefe do Cetad.

*Assinado digitalmente*  
FILIPE NOGUEIRA DA GAMA  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Coordenador da Coest – Substituto

Aprovo a Nota. Encaminhe-se, conforme proposto, ao Gab/RFB.

*Assinado digitalmente*  
CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Chefe do Cetad