

## VOTO

Trata-se do segundo relatório de acompanhamento, referente ao mês de maio do corrente ano, com o objetivo de verificar a elaboração e a implementação das medidas aduaneiras e tributárias adotadas pelo governo federal em resposta à crise do coronavírus.

2. Este trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19 e do Programa Cooperar - Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19, ambos no âmbito deste Tribunal, contemplando ações de orientação, parceria e diálogo.

3. O primeiro relatório, referente ao mês de abril, foi julgado pelo Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário e apresentou as seguintes conclusões, as quais foram encaminhadas aos órgãos interessados:

“a) de maneira geral, as ações inicialmente adotadas pelo Brasil na área tributária e aduaneira estão em linha com as adotadas em outros países, como, por exemplo: identificação das atividades essenciais e não essenciais; entendimento das vulnerabilidades críticas; elaboração de plano de contingência; adoção de medidas de segurança e proteção dos trabalhadores e dos contribuintes e intensificação do trabalho remoto;

b) há risco de que parte dos pagamentos de tributos diferidos, que são esperados que ingressem no exercício corrente, ocorra no ano calendário de 2021 ou que, até mesmo, não se concretize, tendo em vista a redução esperada da atividade econômica e, por conseguinte, da capacidade de pagamento dos tributos; e

c) há risco de que receitas públicas se frustrem em um volume que, em princípio, pelo ineditismo da situação, pode não ser adequadamente quantificado, sendo necessário acompanhar o desempenho da atividade econômica e as demais medidas que serão adotadas pelo governo federal, para se ter uma real dimensão do que efetivamente ocorrerá com a arrecadação federal.”

4. Nesta segunda fase, foram inicialmente coletados dados do esforço fiscal do país no combate à pandemia, sendo que tais respostas foram cotejadas, do ponto de vista econômico, com as adotadas pelos demais países do globo.

5. Em adição, identificaram-se as principais ações, especialmente sob o enfoque das alterações normativas no âmbito tributário federal, realizadas direta ou indiretamente pelos órgãos acompanhados: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

6. Por último, a Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência) mapeou os riscos abaixo, referentes e/ou decorrentes das ações de natureza tributária para enfrentamento da crise da Covid-19:

a) frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020;

b) contração da economia e queda do Produto Interno Bruto (PIB);

c) ações fiscais temporárias tornarem-se medidas de caráter continuado no pós-pandemia; e

d) indícios de irregularidades graves na gestão do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

7. Acolho, em essência, a análise empreendida e a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade instrutora, sem prejuízo de fazer algumas considerações.

## II

8. Inicialmente, a equipe de fiscalização analisou as medidas adotadas pelo Brasil, sob a ótica econômica, para combate à pandemia da Covid-19, comparativamente com informações de outros países.

9. Nesse sentido, foram identificados estudos realizados sobre a matéria por instituições internacionais de referência, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o *Centre for Economic Policy Research* (CEPR). No âmbito nacional, foi consultado o Relatório de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19, emitido pelo Ministério da Economia (ME), referente ao mês de maio de 2020.

10. Em breve síntese, verificou-se que, com supedâneo no índice elaborado pela CEPR, com a utilização de ampla base de dados contendo medidas fiscais, monetárias e cambiais, o Brasil ocupa posição intermediária quando comparado aos demais países. O índice do Brasil foi calculado em 0,09, ocupando a 59ª posição de um total de 166 países (peças 39 e 43).

11. Já com base em estudo realizado pelo Programa de Mestrado em Economia da Universidade Columbia, o Peru e o Brasil lideram, no contexto regional, a lista de países com maiores gastos fiscais relativos para responder à pandemia, com 9% e 8% do PIB, respectivamente (peça 40).

12. Pelo relatório do BID, o Brasil está, também, em posição intermediária quando comparado com o total de recursos anunciados pelos governos da América Latina e do Caribe (em relação ao PIB). Nesse relatório, apurou-se que as medidas adotadas pelo país compreendem cerca de 7% do PIB. Observa-se que as estimativas do BID não representam o incremento do gasto ou custo fiscal das medidas, mas os recursos totais (realocados ou novos) postos em disponibilidade para a pandemia (peça 52).

13. De outra parte, segundo o Relatório sobre a crise da Covid-19, elaborado pelo Ministério da Economia, o esforço fiscal do Brasil, predominantemente pelo aumento de despesas, é de cerca de 5,8% do PIB, percentual que é superior à média de esforço, até o momento, auferido por países desenvolvidos (4,5% do PIB), e o segundo maior em relação aos países em desenvolvimento.

14. Em termos financeiros, conforme premissa e estimativa utilizadas pelo Ministério da Economia, o impacto no resultado primário, para este exercício, será da ordem de R\$ 417,7 bilhões, composto por uma redução de receitas de cerca de R\$ 18,2 bilhões e um aumento de despesas de R\$ 399,5 bilhões, considerando uma variação anual do PIB de -4,7% para 2020 (peça 46).

15. Pondero que os vultosos recursos envolvidos no pacote de combate à pandemia não significam necessariamente que as ações estejam sendo eficazes. A interpretação dos dados acima, portanto, é bem mais complexa do que os números em si possam indicar.

16. Para tanto, é necessário não se perder de vista o alcance e os resultados pretendidos pelas medidas adotadas em diferentes setores da economia e da vida cotidiana do país, tais como: o número de mortes causadas pela doença, a retomada da produção e da atividade econômica, a recuperação do nível de emprego e renda, entre outros.

17. Neste ponto, em que pesem as visíveis consequências negativas dessa crise sanitária na economia brasileira, como será melhor pontuado a seguir, não poderia deixar de lembrar que o país, no dia de hoje, é o segundo no *ranking* mundial em número de óbitos causados pelo coronavírus, o que indica a necessidade premente de continuar e até mesmo de incrementar as medidas de combate à pandemia.

### III

18. Outro objetivo do acompanhamento foi sistematizar as medidas no âmbito tributário, especialmente relativas à legislação, em atenção à crise da Covid-19, as quais se encontram na tabela 1 do relatório que antecede este voto.

19. Destaca-se, entre essas, a postergação do pagamento dos parcelamentos especiais em vigor de tributos administrados pela Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ainda para este exercício de 2020. A estimativa do impacto dessa medida é da ordem de R\$ 9,5 bilhões, conforme dados da RFB.

## IV

20. O cerne deste acompanhamento diz respeito ao mapeamento de riscos relativos à área tributária decorrentes das medidas adotadas para o combate à pandemia e sua tempestiva comunicação aos órgãos responsáveis e interessados.
21. O primeiro risco refere-se à frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020.
22. Inicialmente, é fundamental apontar que o Ministério da Economia, em abril de 2020, já efetuara projeção de que a arrecadação primária total seria frustrada, em relação ao planejado na LOA, em mais de R\$ 32,7 bilhões para este exercício financeiro (peça 56).
23. Ora, antes mesmo que as primeiras ações de restrições e de distanciamento social fossem implementadas pelos estados e municípios, já era observável que a arrecadação federal, para o exercício de 2020, não estava sendo concretizada.
24. Com o surgimento da pandemia e seus efeitos, a situação da arrecadação de impostos federais piorou.
25. No período acumulado de janeiro a abril de 2020, a arrecadação alcançou o valor de R\$ 502,3 bilhões, representando um decréscimo de 7,45% quando comparado com o mesmo período de 2019.
26. A frustração de receita até o final de abril de 2020 foi de R\$ 48,9 bilhões, muito influenciada pelo diferimento do pagamento de impostos, decorrente da pandemia.
27. Por sua vez, a Instituição Fiscal Independente (IFI), outra entidade que acompanha a situação fiscal do país, estimou que o déficit primário do governo central, para todo o exercício de 2020, com dados consolidados de maio de 2020, será de R\$ 96,6 bilhões, decorrentes de diferimento de pagamento de tributos (peça 37).
28. Em maio do corrente ano, o Ministério da Economia, levando em consideração os impactos da pandemia, fez nova revisão da projeção da arrecadação primária total de 2020, passando a estimar que a arrecadação seria frustrada, em relação ao planejado na LOA, em mais de R\$ 133,9 bilhões, adicionais ao que já havia previsto no primeiro bimestre (peça 57, p. 81).
29. Em resumo, em relação ao planejamento original disposto na LOA de 2020, a expectativa de frustração de receitas, pelo Ministério da Economia, para este ano, está em R\$ 166,7 bilhões.
30. Portanto, em qualquer previsão, a projeção de arrecadação de tributos federais é de considerável insucesso.
31. Diante desse cenário, não há dúvidas de que os dados são bastante preocupantes, pois, de outra parte, as despesas (não previstas originalmente na LOA) para combater a pandemia e seus efeitos tendem a aumentar e se prolongar por período maior do que o inicialmente estipulado, trazendo severos reflexos à já grave situação fiscal do país.
32. Ademais, há alterações legislativas em trâmite no Parlamento que podem trazer ainda maiores impactos na oneração dos cofres públicos, como o programa de socorro aos estados e municípios, o qual se encontra no Senado Federal, após ser sancionado com vetos pelo Presidente da República.
33. Por certo, tais questões estão no radar do governo e deste Tribunal, as quais merecem redobrada atenção e acompanhamento.
34. Outro risco trata dos efeitos da pandemia na contração da economia e na queda do Produto Interno Bruto (PIB).

35. Segundo projetado pela IFI, o déficit primário do governo central em 2020 deverá chegar a R\$ 671,8 bilhões ou 9,2% do PIB, o que é fortemente causado pela diminuição do ritmo da economia, impactando praticamente todos os setores econômicos.
36. Para se ter uma ideia da magnitude do impacto da pandemia na atividade econômica do país, houve queda na produção industrial e na prestação de serviços da ordem de 9,1% e 11,7%, respectivamente, com base em dados de abril de 2020. Já a taxa de desemprego subiu de 11,6% para 12,6%, após o início da pandemia.
37. Por evidente, além do triste e lamentável número de mortes causado pela Covid-19, outra face dramática desta crise que estamos enfrentando é a contração da economia, com efeitos danosos para a maioria da sociedade.
38. Não há como passar insensível diante do aumento no número de pessoas desempregadas e do fechamento de inúmeras empresas no país.
39. Nesse quadro desolador, resta ao governo, de forma harmônica, coordenada e coerente, estabelecer políticas e programas que busquem incrementar a imediata retomada da economia no pós-pandemia, de forma responsável e sustentável, com capacidade de motivar e engajar o setor privado nacional, bem como de atrair investimentos externos.
40. Talvez assim, aliando trabalho e esperança, sairemos desta crise fortalecidos e com foco na preservação da vida, na retomada do crescimento econômico, na geração de emprego e no bem-estar da população.
41. O terceiro risco identificado consiste na possibilidade de que ações fiscais temporárias se tornem medidas de caráter continuado no pós-pandemia.
42. Esse risco decorre do anterior, pois, com o agravamento da situação de penúria e de desigualdade, haverá maior demanda por medidas de assistência social, isso sem falar da necessidade de fontes de financiamento para a recuperação da atividade econômica. Ou seja, o cenário pós-pandemia deverá exigir a continuidade de medidas de médio e, até mesmo, de longo prazos para dar suporte aos mais vulneráveis, bem como para apoiar empreendedores que estejam em dificuldades.
43. A título de exemplo, há projetos legislativos que visam à criação de refinanciamento de tributos em função da crise, como o Projeto de Lei 2.169/2020, que cria plano de recuperação fiscal para empresas em situações de calamidade pública, e o Projeto de Lei 2.735/2020, que institui o Programa Extraordinário de Regularização Tributária da RFB e da PGFN.
44. Há, de outra parte, a possibilidade de que o governo estenda o prazo para pagamento do auxílio emergencial por alguns meses. Observo que tramita nesta Casa processo de minha relatoria que tem como objeto acompanhar o pagamento do auxílio emergencial (TC 016.827/2020-1).
45. Tudo isso significa, num primeiro momento, aumento de despesas e frustração de receitas, o que afetará ainda mais o ambiente de severa restrição fiscal em que nos encontramos.
46. Nesse provável cenário que vem pela frente, reitero a indagação que fiz quando relatei a primeira etapa deste acompanhamento, no sentido de que seria fundamental o Tribunal acompanhar de perto a efetividade dos instrumentos do governo federal, uma vez que esses teriam, a princípio, cunho excepcional e permitiriam algumas ações com riscos maiores do que o normalmente observado (Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário).
47. Por oportuno e consentâneo com este momento histórico, transcrevo parte do voto que proferi, há menos de um mês, quando do julgamento das Contas de Governo, exercício de 2019, o qual bem ilustra o momento vindouro do pós-pandemia quanto à importância do compromisso com a responsabilidade fiscal e com a transparência e sustentabilidade das finanças públicas:

“(…)

144. Tenho reafirmado, nestes tempos, que a “blindagem recíproca” foi necessária porque as instituições não podem agir na crise com os precedentes e o instrumental jurídico dos tempos de normalidade. Mas, por outro lado, também não se pode admitir que a crise sirva para adotarmos soluções excepcionais para os tempos de normalidade pós-crise.
145. Quero dizer que a retomada se avizinha e precisaremos fazê-la calcada em bases sérias de responsabilidade fiscal. Tais bases podem até admitir aprimoramento de regras a uma nova situação, mas nenhuma flexibilização no que tange ao nível de compromisso com a cultura de responsabilidade fiscal e de higidez das contas públicas.
146. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, gerando a confiança de investidores externos, contribuindo para o desenvolvimento da economia e, conseqüentemente, para a melhoria sustentável da qualidade de vida da população.
147. Concluo afirmando que, para que não fiquemos para trás na retomada econômica e no ajuste fiscal, é imperioso sinalizar para a sociedade e o mercado, hoje e agora, que o país tem compromisso com o equilíbrio das contas públicas, sem margens para artifícios criativos formalmente possíveis, mas materialmente perversos. (...)”.
48. Resta, então, seguirmos com este trabalho de acompanhamento e com os demais decorrentes da crise do coronavírus que ora tramitam nesta Casa, para não deixarmos que haja desvio de rota que venha a comprometer tais princípios.
49. Por fim, como último risco, foram apontados indícios de irregularidades graves na gestão do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).
50. Essa análise foi motivada, inicialmente, pelo fato de a Receita Federal ter noticiado que teria regularizado, em massa e de ofício, cerca de 11,3 milhões de registros de CPFs, para que o pagamento do auxílio emergencial pudesse chegar a pessoas que tiveram dificuldades no momento de cadastramento do benefício junto à Caixa Econômica Federal.
51. Chama a atenção o fato de que a análise inicial deste acompanhamento apontou, com base em dados de abril de 2020, que existiriam cerca de 12,5 milhões de registros de CPFs ativos na base da Receita Federal (223,8 milhões) a mais do que a população brasileira (211,4 milhões), estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
52. O número acima pode ser ainda maior em virtude de uma quantidade significativa de pessoas que não têm certidão de nascimento e, por conseguinte, registro no CPF. O IBGE estima esse número em cerca de 2,9 milhões de pessoas, segundo dados de 2017.
53. Ocorre que, mesmo que não houvesse a “regularização” do registro de CPF para fins de atendimento ao programa do auxílio emergencial, já existia, em março de 2020, cerca de 1,3 milhão de registros ativos de CPF a mais do que a população brasileira.
54. O acompanhamento buscou apontar possíveis causas para essa diferença, tais como o caso de brasileiros que vivem no exterior ou de estrangeiros que vivem no país, ambos com CPF e a falta de tempestividade para baixar o CPF de cidadãos falecidos, entre outras. No entanto, a própria imprecisão desses dados não possibilitou uma conclusão segura neste momento.
55. De antemão, o que se pode indagar e concluir é que não é razoável que existam mais registros de CPF ativos do que a população do país.
56. A apuração sobre a fidedignidade e qualidade dos registros de CPF é extremamente necessária e valiosa, pois esse cadastro é utilizado para orientar toda a atuação da administração tributária federal.
57. Ademais, no mundo privado, os números de CPF são usados, rotineiramente, nas mais

diversas operações financeiras e patrimoniais, como abertura de contas, registros de imóveis e automóveis, compra de títulos e ações, entre outros.

58. A possibilidade de ocorrência de fraudes de toda natureza, nas esferas pública e privada, com a criação e utilização de CPFs por pessoas inexistentes, é matéria que deve ser combatida com extremo rigor, com o estabelecimento de maiores e mais sofisticados controles internos por parte da Receita Federal e, ainda com mais atenção, pelas diversas entidades conveniadas, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, além dos centros de atendimento à população mantidos por estados e municípios.

59. Nesse sentido, reputo necessário que a análise quanto a tais inconsistências seja aprofundada, até mesmo com a utilização de técnicas de auditoria com o auxílio de recursos de tecnologia da informação.

60. Esse procedimento fiscalizatório será realizado no âmbito do acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para as áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária com análise de dados no âmbito de outro processo que tramita nesta Corte, o TC 016.834/2020-8, também de minha relatoria.

## V

61. Em resumo, por relevante, trago abaixo as conclusões desta fase de acompanhamento, as quais devem ser encaminhadas, juntamente com o relatório de auditoria, para conhecimento ao Ministério da Economia, à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República; e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República:

a) antes mesmo que as primeiras ações de restrições e de distanciamento social fossem implementadas pelos estados e municípios, já era observável que a expectativa de crescimento da economia prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, por consequência, da arrecadação federal, para o exercício de 2020, não estava sendo concretizada, com uma estimativa de R\$ 32,7 bilhões de frustração de receitas, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao primeiro bimestre de 2020, elaborado conjuntamente pela Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Especial de Fazenda, todas do Ministério da Economia;

b) o impacto negativo total de arrecadação, em relação ao originalmente previsto na LOA, estimada para todo o exercício de 2020, é da ordem de R\$ 166,7 bilhões, de acordo com o mesmo relatório bimestral citado acima. A frustração já verificada no primeiro quadrimestre do ano é de R\$ 48,8 bilhões, segundo dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

c) quanto ao diferimento de pagamento de tributos, a frustração de receitas, já observada em abril, foi estimada em R\$ 35 bilhões pela Receita Federal. Conforme dados consolidados até maio de 2020, a estimativa de déficit primário do governo central para todo o exercício de 2020, decorrente somente de diferimento, é de R\$ 96,6 bilhões, de acordo com os relatórios da Instituição Fiscal Independente;

d) há o risco de que medidas excepcionais adotadas durante a crise com efeitos temporários sejam revertidas em medidas de caráter permanente (médio e longo prazos), onerando os cofres públicos com a repercussão de despesas e frustração de receitas por tempo maior do que o necessário ao combate da pandemia; e

e) foram encontrados indícios de irregularidades graves na gestão da base de dados de CPF

mantida pela Receita Federal, que contava com cerca de 12,5 milhões de registros ativos além da população brasileira estimada pelo IBGE para o mesmo período. Tendo em vista a necessidade de utilização de técnicas de auditoria com o auxílio de recursos de tecnologia da informação para aprofundar a avaliação dos indícios encontrados, a análise será realizada no TC 016.834/2020-8, relativo ao acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus para as áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária com análise de dados.

62. Tendo em vista a importância da matéria ora tratada e o cenário de incertezas futuras, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, nos moldes propostos pela unidade instrutora.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator