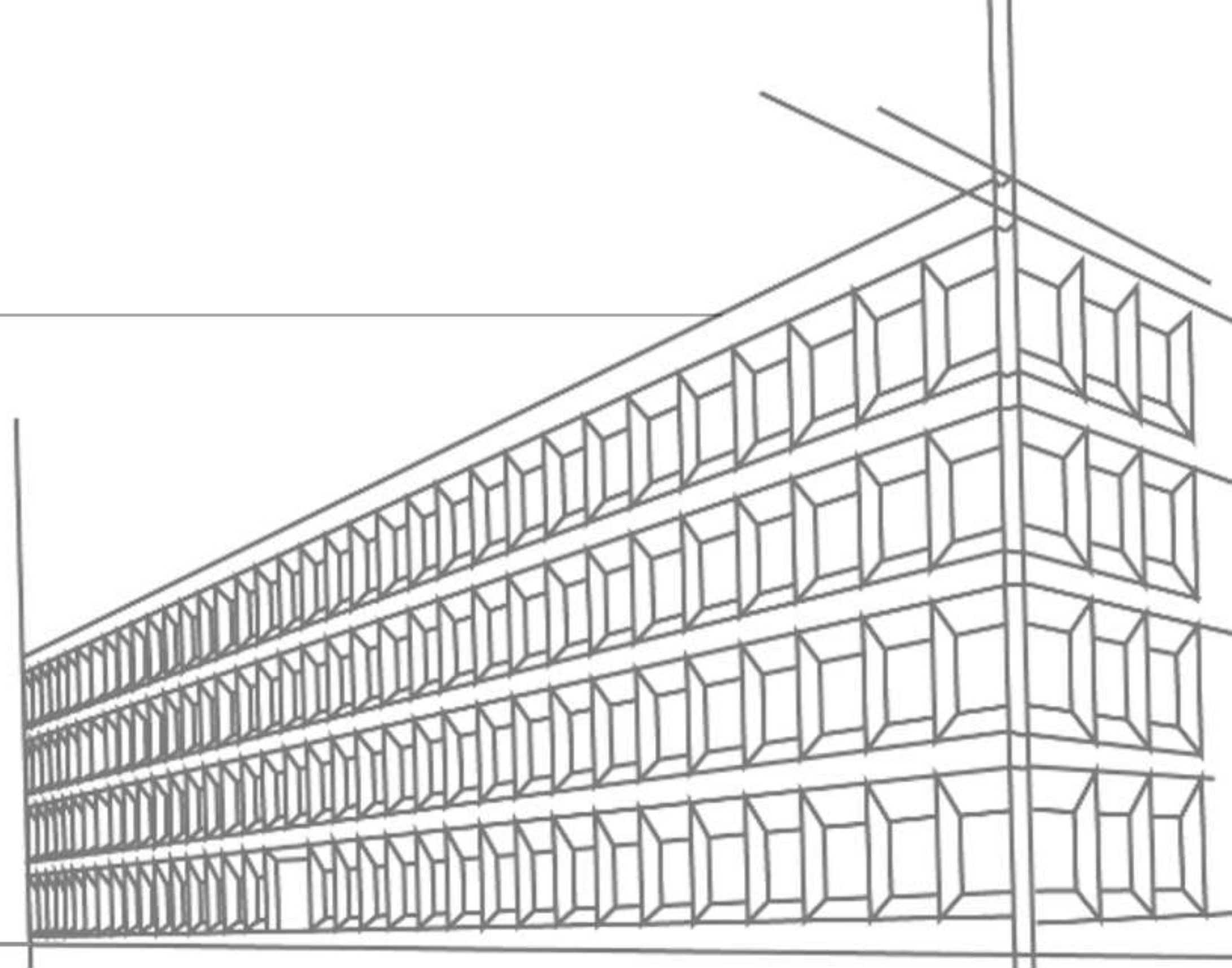


Auditoria na Tributação sobre o Consumo



Auditoria operacional coordenada realizada com a participação de 17 Tribunais de Contas Estaduais/Municipais e a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso

Período de realização dos trabalhos: JUN21 a JUL22, pela então SecexTributária
(atualmente integrante da AudFiscal/SecexContas)

ANOP Coordenada na Tributação sobre o Consumo

Objetivos:

- Elaborar um diagnóstico sobre as principais distorções do Sistema Tributário Nacional, com foco na tributação sobre o consumo, cuja responsabilidade é dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), avaliando os aspectos de neutralidade e complexidade, os quais tem impactos importantes em toda a cadeia produtiva e na atração de investimentos
- Tornar o TCU um partícipe do debate da reforma tributária, por meio do fornecimento de subsídios ao Congresso Nacional e participação em audiências públicas no âmbito das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo, em especial a PEC 45/2019, PEC 110/2019 e PL 3887/2020



ANOP Coordenada na Tributação sobre o Consumo

Trabalho realizado em 2 etapas: Primeira etapa

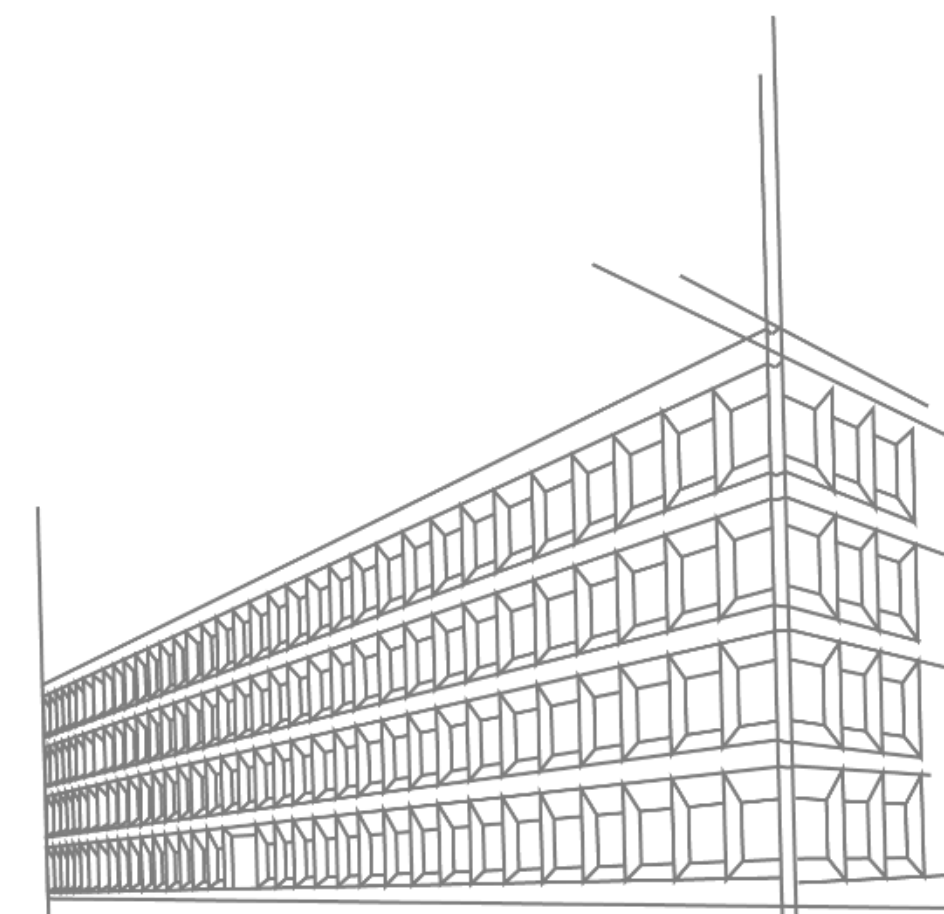
- Realizado pela equipe do TCU (TC 017.542/2021-9), na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos, tratou das distorções existentes na legislação e na operacionalização dos três tributos federais incidentes sobre o consumo: o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) e duas contribuições sociais incidentes sobre receita ou faturamento: a destinada para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), e outra destinada para financiamento da seguridade social (Cofins)
- As equipes dos 15 TCE, dos 2 TCM e da CGE/MT realizaram seus trabalhos nos fiscos estaduais/municipais (obtendo informações de 14 estados e de 10 grandes municípios), abordando as distorções existentes no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação e (ICMS) e no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)



ANOP Coordenada na Tributação sobre o Consumo

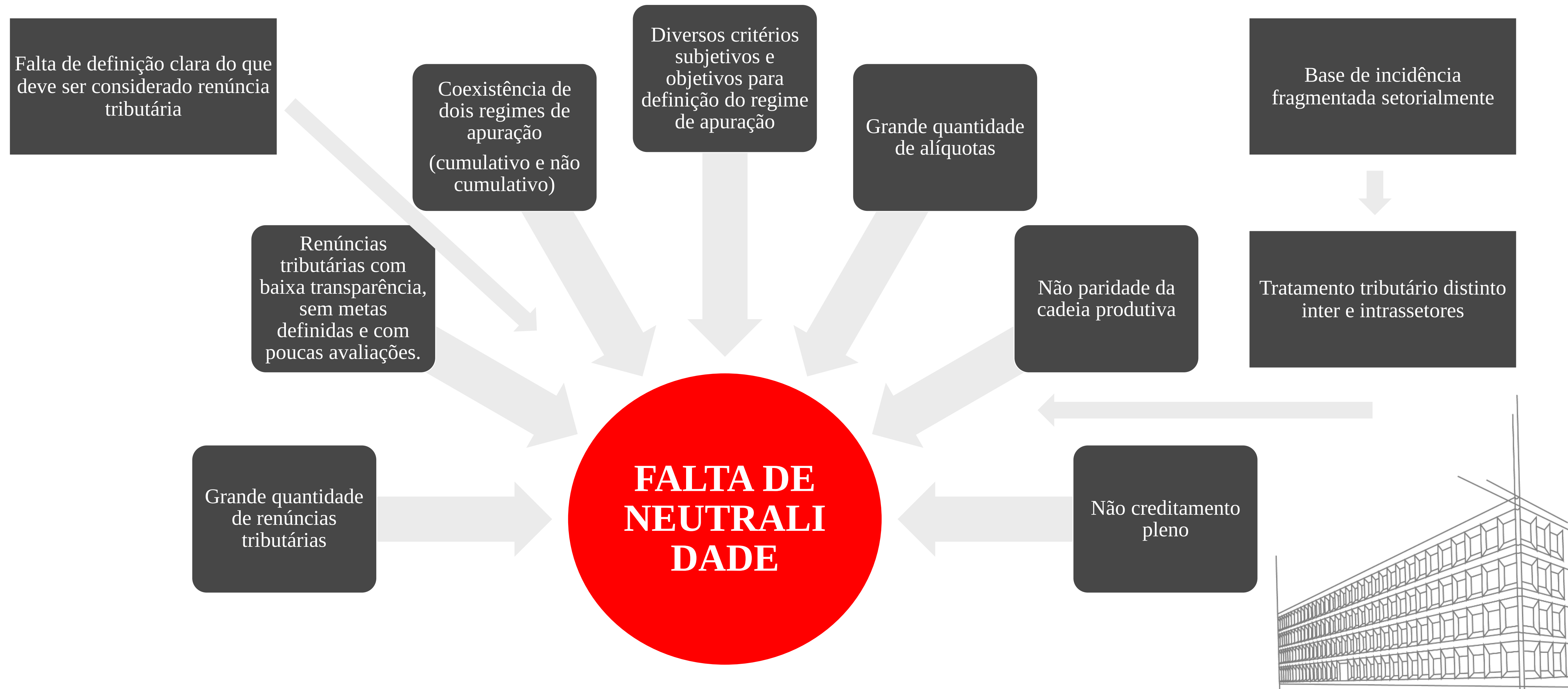
Trabalho realizado em 2 etapas: Segunda Etapa

- Consolidação (TC 006.253/2022-9) das informações relativas ao ICMS e ao ISS, fornecidas por cada um dos órgãos participantes (dezessete tribunais de contas e uma controladoria-geral do estado) da auditoria coordenada realizada simultaneamente, com as informações obtidas da parte federal



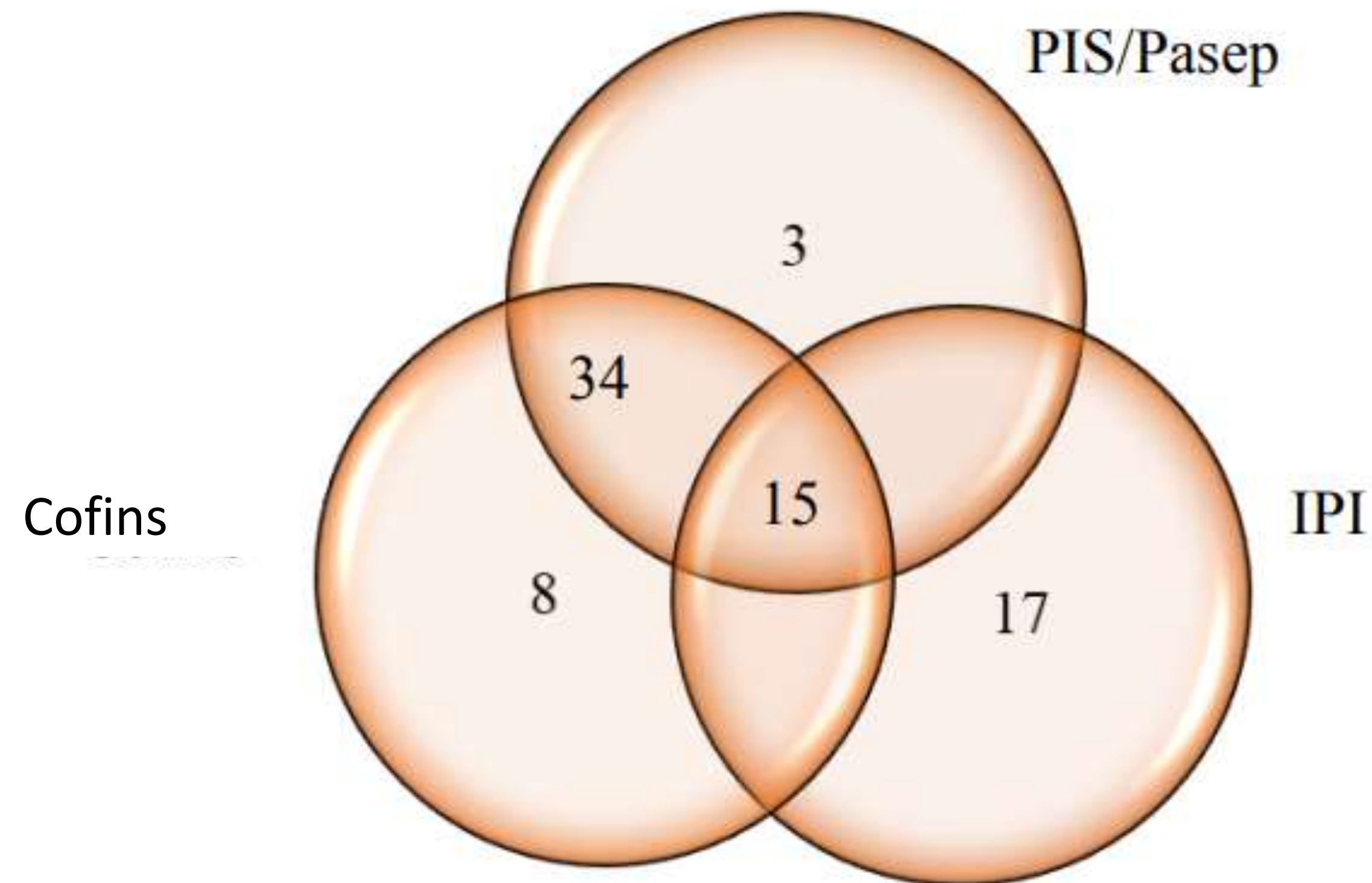
Principais Achados

(i) o modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro;

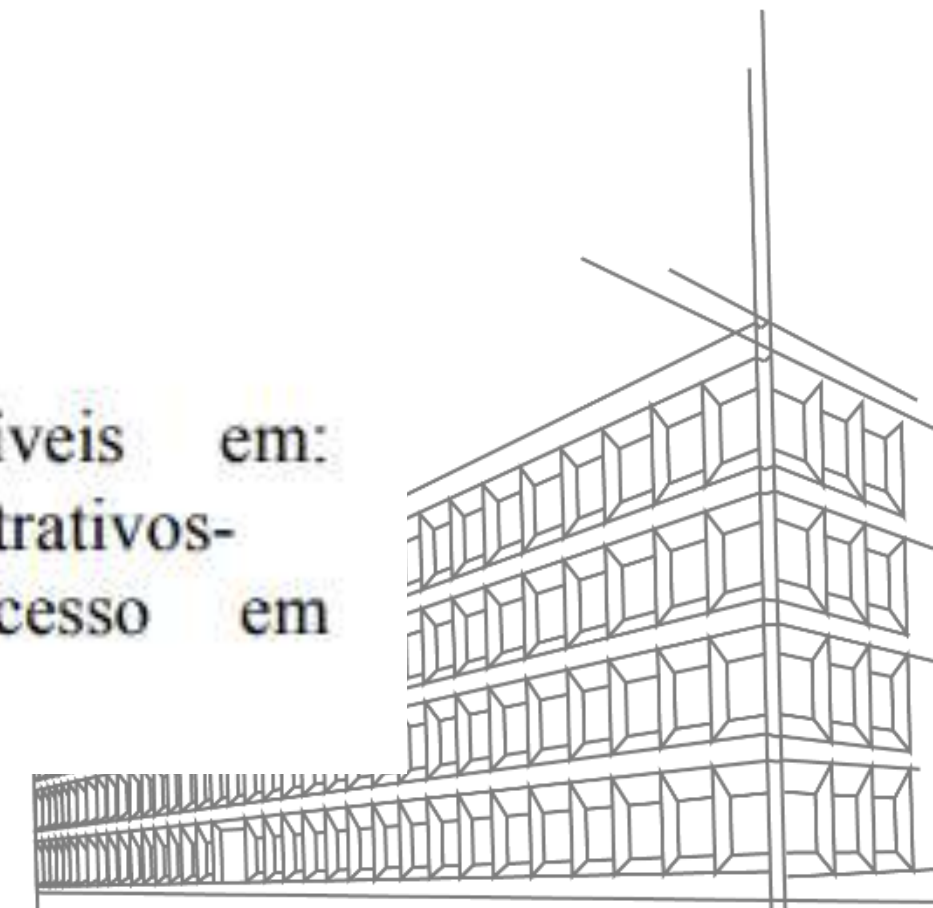


Grande quantidade de renúncias tributárias

Gráfico 3 - Quantidade de gastos tributários de IPI, PIS/Pasep e Cofins



Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários – Bases efetivas 2017 e 2018 (disponíveis em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas-new/?_authenticator=a3e9f0d2f3a0bc4174e72d9f00657ca38c2f7066, acesso em 11/11/2021)



Grande quantidade de renúncias tributárias

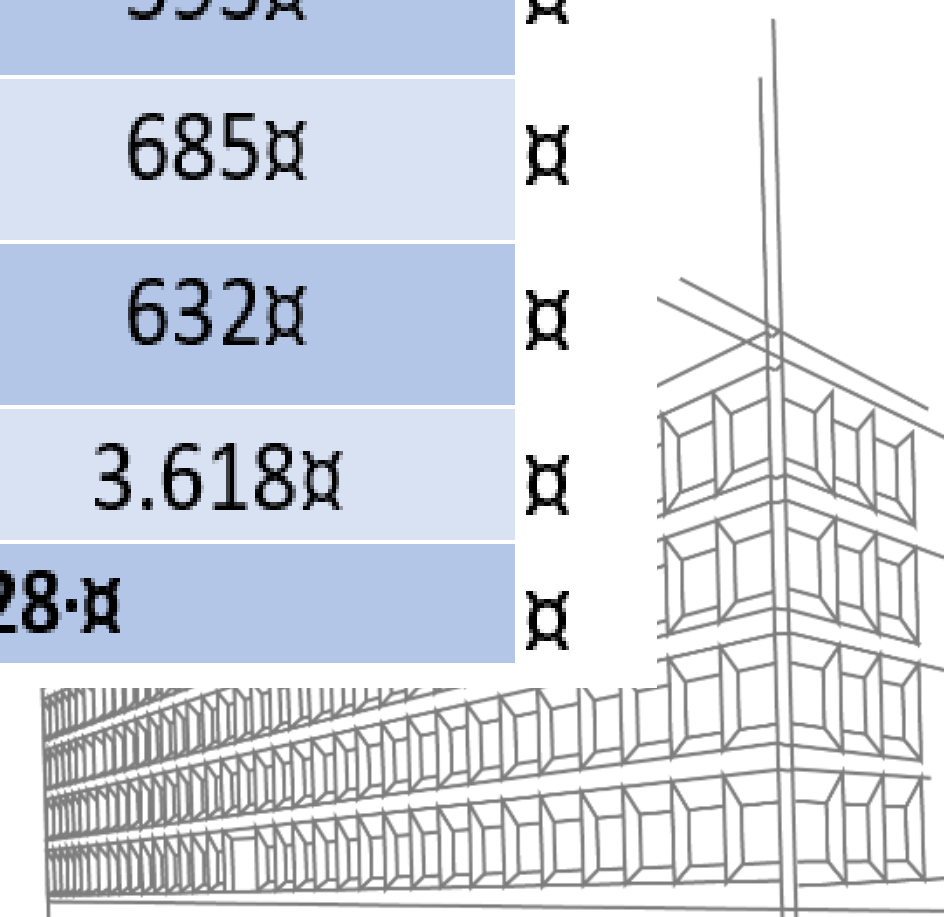
Arrecadação e Renúncias de Receita de tributos sobre o consumo, entre 2015 e 2020, para os entes da amostra (milhões de reais)¶

Ano¶	União·← (IPI, PIS/Pasep·e·Cofins)¶		Estados·(ICMS)¶		Capitais·(ISS)¶		¶
	Arrecadado¶	Renúncia¶	Arrecadado¶	Renúncia¶	Arrecadado¶	Renúncia¶	
2015¶	304.720¶	100.229¶	254.736¶	30.522¶	4.303¶	536¶	¶
2016¶	303.650¶	97.737¶	259.110¶	31.934¶	5.516¶	531¶	¶
2017¶	326.081¶	103.512¶	274.030¶	38.801¶	5.586¶	642¶	¶
2018¶	361.455¶	116.563¶	295.800¶	35.666¶	6.542¶	593¶	¶
2019¶	375.795¶	122.719¶	316.940¶	36.713¶	7.040¶	685¶	¶
2020¶	349.031¶	132.669¶	323.738¶	68.509¶	6.764¶	632¶	¶
Subtotais¶	2.020.732¶	673.429¶	1.724.354¶	242.143¶	35.751¶	3.618¶	¶
Total geral¶	4.700.028·¶						¶

33%

14%

10%



Principais Achados

(ii) a complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para empresas e para a fiscalização;

- análises sobre a quantidade de normas tributárias (32 mil federais, 138 mil estaduais e 249 mil municipais) e sua dificuldade de interpretação, prazos de processamento de pedidos de restituição de tributos, estoques de contencioso tributário e duração dos processos evidenciaram que a elevada complexidade da tributação sobre o consumo gera elevados custos, tanto para as empresas quanto para a fiscalização dos tributos.

Gráfico 5 – Prazos de processamento de pedidos de restituição pela RFB

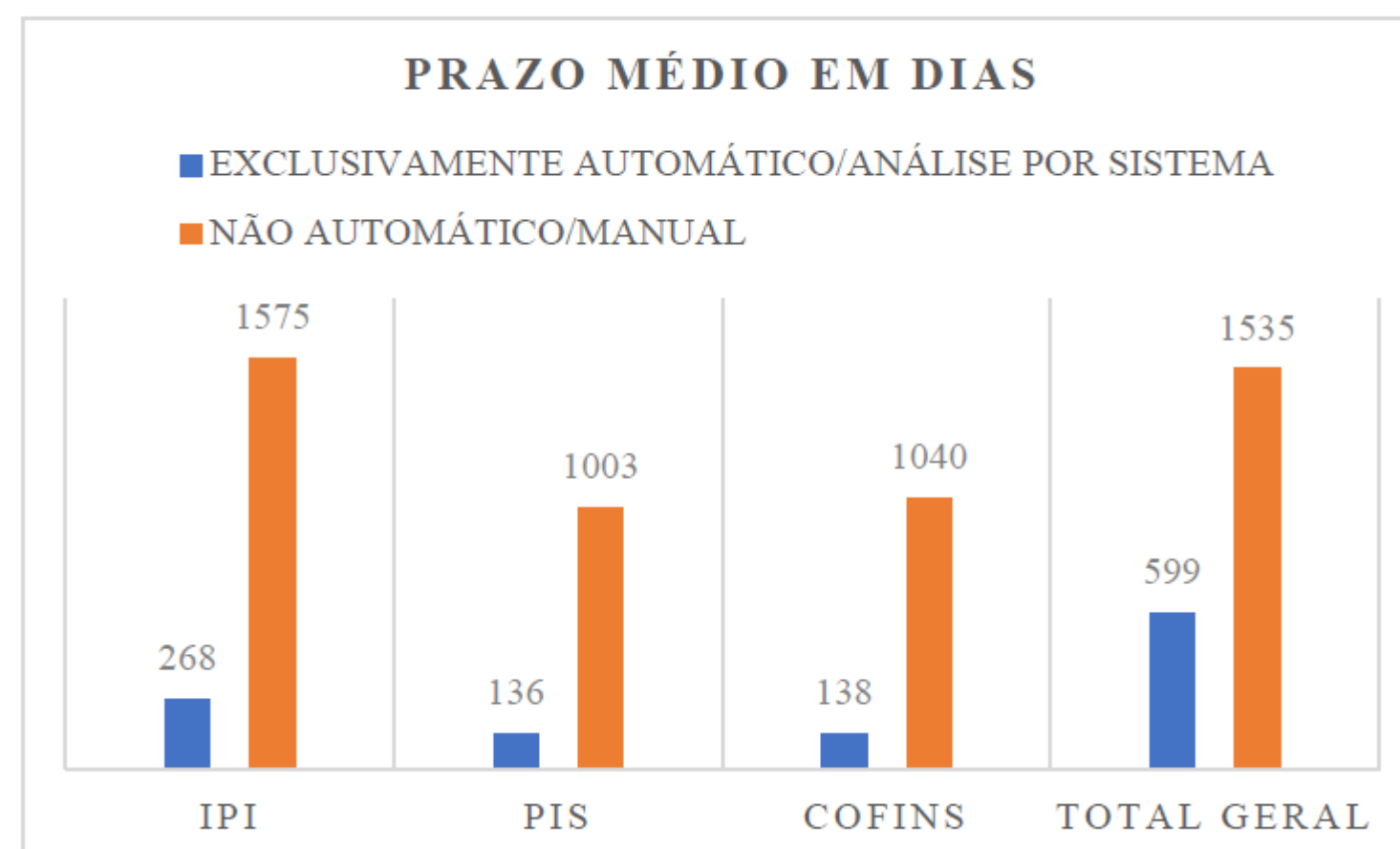


Gráfico 6 - Tempo médio dos processos do contencioso tributário em cada instância

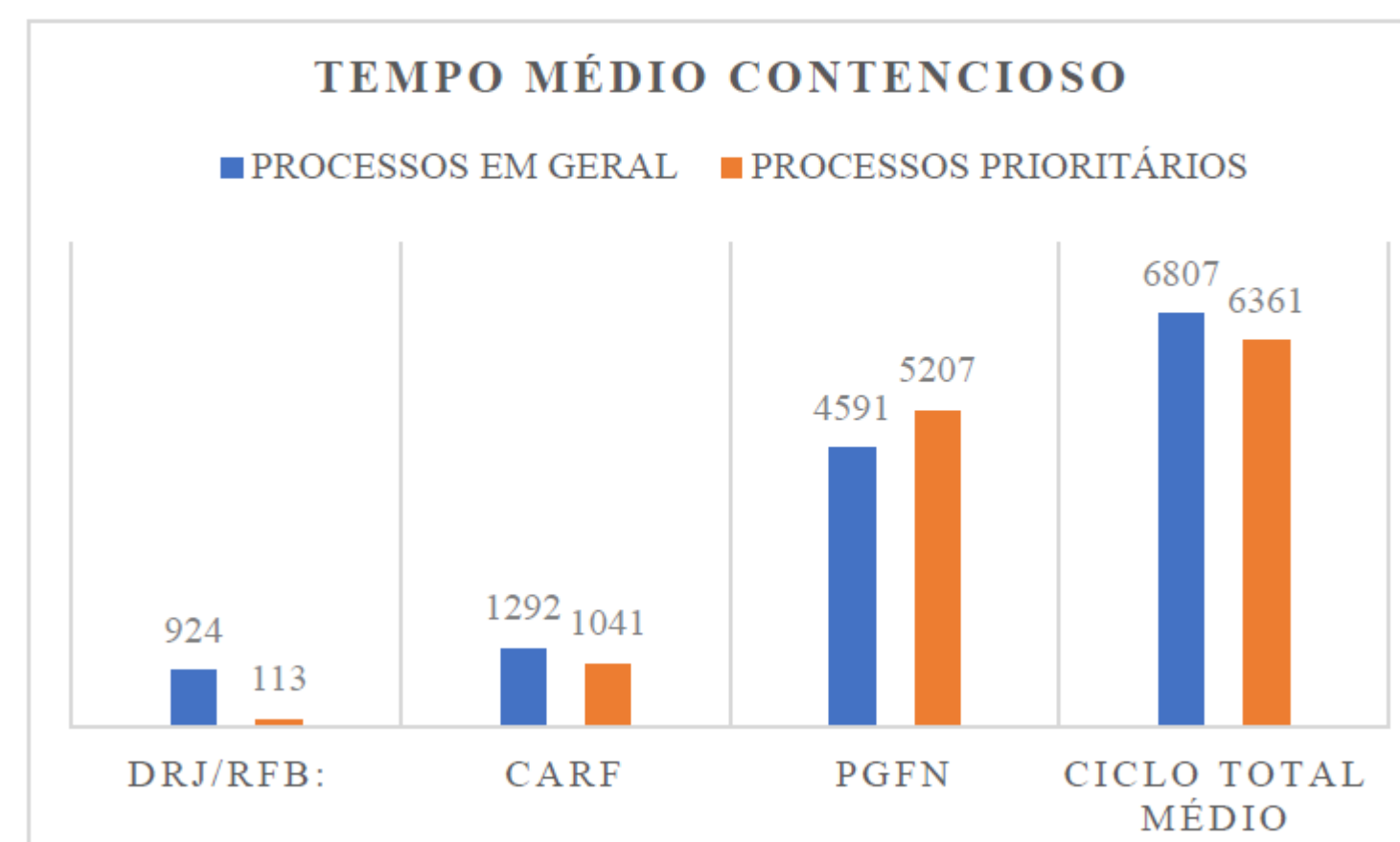
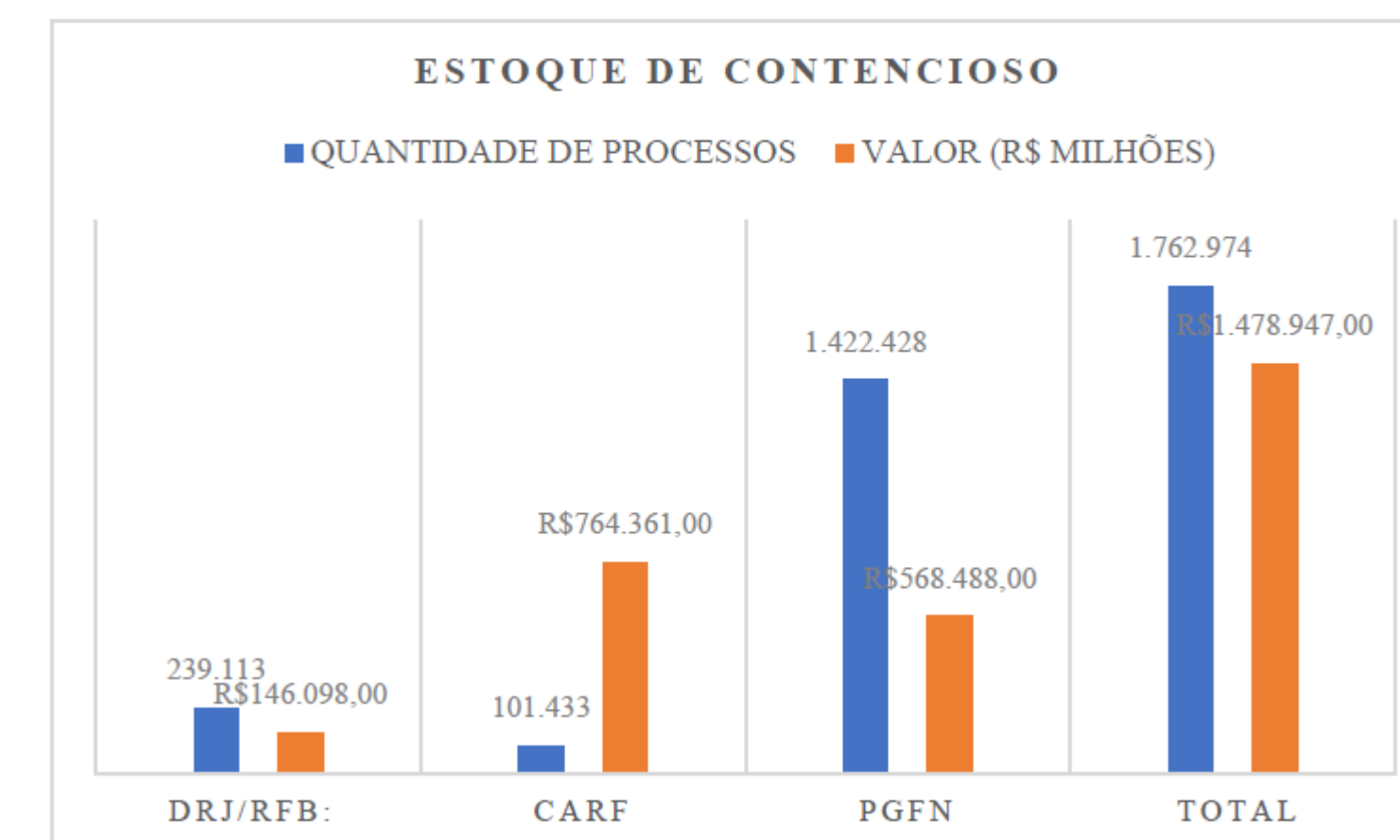
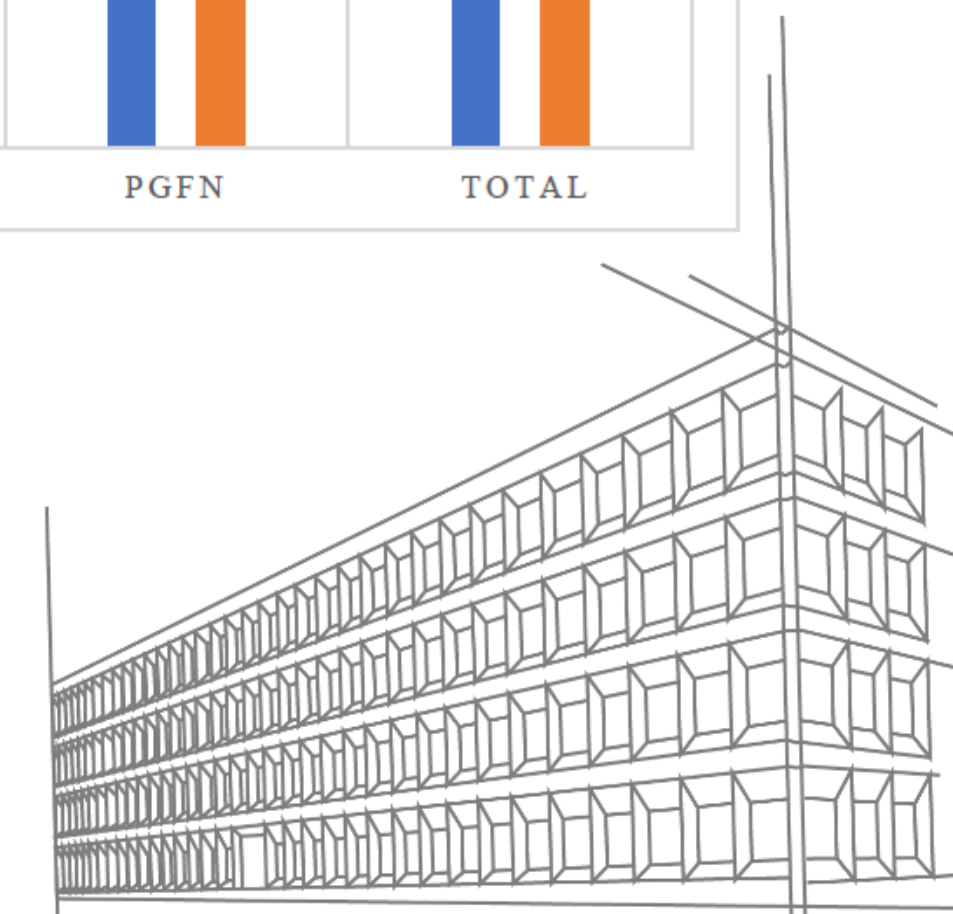


Gráfico 8 - Estoque de contencioso tributário por instância julgadora



Boa prática da RFB (em fase de concepção e testes): Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal –CONFIA



Principais Achados

(iii) dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo

- Na promulgação da Constituição Federal de 1988 não prosperou a proposta de reforma tributária do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), apresentada em 1987.
- Ainda no governo de Fernando Collor (de 1990 até 1992), o processo de impeachment impediu o prosseguimento de medidas recomendadas pela comissão executiva da reforma fiscal
- Durante a revisão constitucional de 1993- 1994, cerca de 60 propostas de reforma tributária chegaram a tramitar pelo Congresso Nacional, sem sucesso
- Não obtiveram êxito as propostas de reformas apresentadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 até 2002, PEC 175/95) e de Lula (de 2003 até 2011, PEC 233/08)

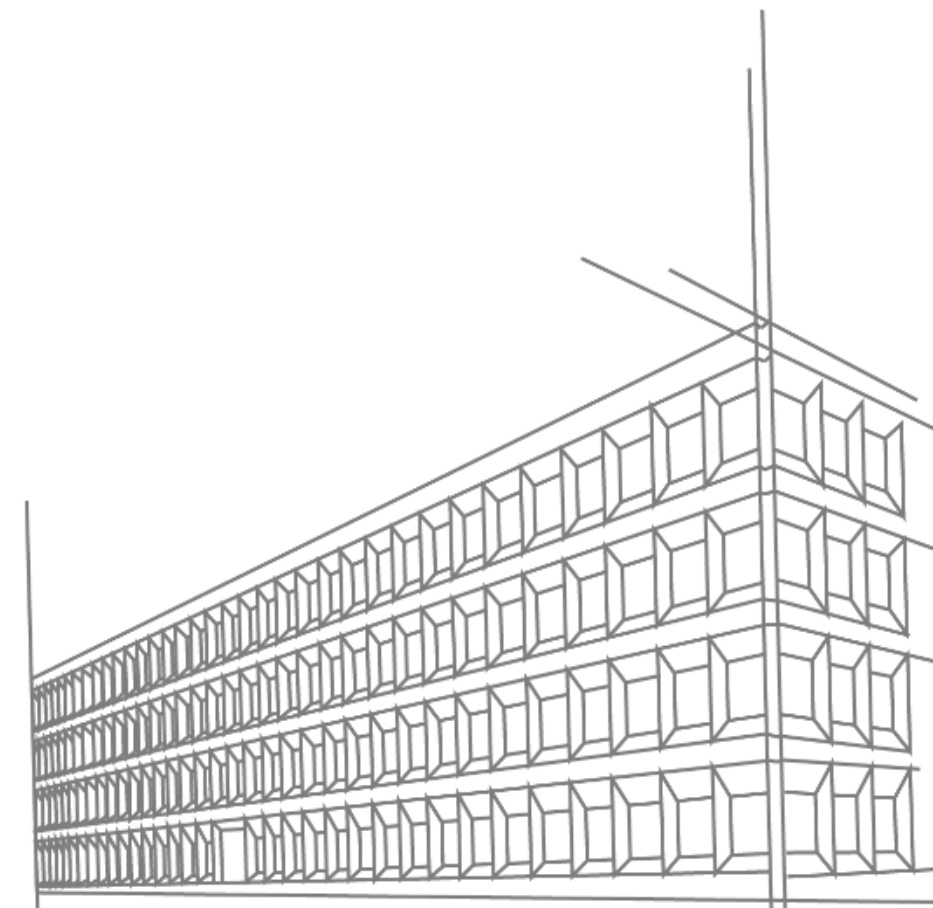
Fatores que contribuem para a dificuldade para aprovação de uma reforma tributária ampla sobre o consumo: complexidade do tema, grande número de atores com interesses frequentemente divergentes e o conflito federativo fiscal.



Principais Achados

(iv) os problemas identificados na tributação federal também estão presentes na tributação sobre o consumo nos níveis estadual e municipal.

(v) o Confaz não tem sido capaz de impedir que os Estados e o DF concedam incentivos e benefícios fiscais à revelia de suas deliberações, de modo a atrair investimentos para os seus territórios



Mecanismos Inovadores

Essenciais para possibilitar uma futura implementação do IVA:

- Nota Fiscal Eletrônica: A Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e a Nota Fiscal de Comércio Eletrônica (NFC-e) já estão padronizadas em todas as unidades da federação. Mas cada município tem a sua NFS-e. Os PLP 521/18 e 217/19, em tramitação no CN, têm o objetivo de instituir o padrão nacional da NFS-e e criar o Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviço eletrônica.
- Governo Digital: a implantação do IVA dependerá de compartilhamento contínuo de informações entre os fiscos municipais, estaduais e federal, não somente em relação à emissão das notas fiscais eletrônicas, mas também para permitir ao contribuinte a obtenção de informações tempestivas acerca do creditamento e ressarcimento nas operações. Assim, a operacionalização eficiente de um IVA só será possível após a adesão das Administrações Tributárias das três esferas ao governo digital.



Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

9.1. recomendar ao MF que desenvolva estudo para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil;

9.2. recomendar ao MF e à RFB:

9.2.1. a adoção de providências para reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro destes tributos aos contribuintes;

9.2.2. a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal;



Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

9.3. recomendar à RFB a implementação de medidas para promoção do compliance dos tributos (conformidade cooperativa), tal como preconiza o projeto do programa “Confia” do órgão, observando a implementação do Selo de Desburocratização como disposto na Lei que racionaliza atos e procedimentos administrativos (Lei 13.726/2018, art. 7º);

9.4. encaminhar cópia do presente relatório ao Congresso Nacional, à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf), ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), à Confederação Nacional de Municípios (CNM) e à Frente Nacional dos Prefeitos, com vistas a dar conhecimento das seguintes medidas consideradas como necessárias para a adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País:



Acórdão 1409/23-TCU-Plenário

9.4.1. unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promoção do tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal (achado 1.3);

9.4.2. simplificação da tributação federal sobre o consumo, nos termos do art. 37, "caput", da Constituição Federal (achado 2.1);

9.4.3 implantação da Nota Fiscal Eletrônica para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, com padronização nacional dos modelos de documentos fiscais de serviço, e instituição do Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (CGNFS), objeto do Projeto de Lei Complementar (PLP) 521/2018



Acórdão 1408/23-TCU-Plenário

9.1. recomendar ao MF a adoção de providências (normativas, administrativas e tecnológicas) com vistas a dotar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária preconizada pelo art. 198, §3, inciso IV do CTN, conforme a alteração realizada pela LC 187/2021, incluindo a estruturação e automatização do Portal Nacional de Transparência Tributária, de modo que passe possibilitar a realização de consultas eficazes e automáticas às informações disponíveis.

