

PARECER Nº , DE 2014

Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre o AMA nº 01/2014 (Aviso nº 415-Seses-TCU-Plenário/2014, na origem), que trata do “Acórdão proferido nos autos do processo n.º TC 020.911/2013-0, pelo Plenário do TCU na sessão Ordinária de 26/3/2014, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam”.

Relator: Senador ANIBAL DINIZ

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Trata-se do AMA nº 01, de 2014 (Aviso nº 415-Seses-TCU-Plenário/2014, na origem), que trata do Acórdão nº 713/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 020.911/2013-0, pelo Plenário daquela Corte na sessão Ordinária de 26/3/2014, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam.

O referido Acórdão versa sobre a fiscalização na modalidade Acompanhamento de Conformidade (Registro Fiscalis 526/2013), que tem por objetivo avaliar a renúncia tributária, concedida a partir do exercício de 2008, referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), bem como o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais, em especial, nas transferências dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Fui designado para relatar a presente Matéria pelo excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA, em despacho de 06 de agosto de 2014.

1.2 ANÁLISE

O referido Acórdão avalia as renúncias tributárias concedidas no período de 2008 a 2012, concernentes aos seguintes impostos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR).

O IR e o IPI são impostos de competência da União, conforme art. 153 da Constituição Federal.

O IPI, além de ter função arrecadadora, tem aplicabilidade extrafiscal e seletiva. O Governo estabelece e modifica as alíquotas do IPI com o

intuito de estimular ou desestimular o consumo de um produto determinado. Isso ocorre por motivos diversos, como, por exemplo, estimular determinado setor da economia ou mesmo por razões da saúde pública.

Há produtos cujo consumo o Governo deseja diminuir. É o caso do cigarro e das bebidas alcoólicas, que estão sujeitos a alíquotas altas de IPI. Quando se trata de automóveis, por outro lado, ocorrem incentivos para incrementar a venda em razão desse mercado ser considerado importante para a economia brasileira.

Em 2009, para estimular as vendas e amortizar os efeitos da crise global, o governo reduziu a alíquota do IPI para produtos da “linha branca” (fogões, geladeiras, televisões). Como resultado dessa ação, as vendas no varejo cresceram 30% em maio de 2009 se comparado ao mesmo período de 2008.

As reduções de alíquotas são concedidas de forma unilateral pela União, visto que impostos como IR e IPI são de sua competência. Os efeitos dessas concessões, entretanto, afetam todas as unidades da federação, uma vez que a Carta Magna garante aos estados e municípios uma porcentagem do que for arrecadado nesses impostos.

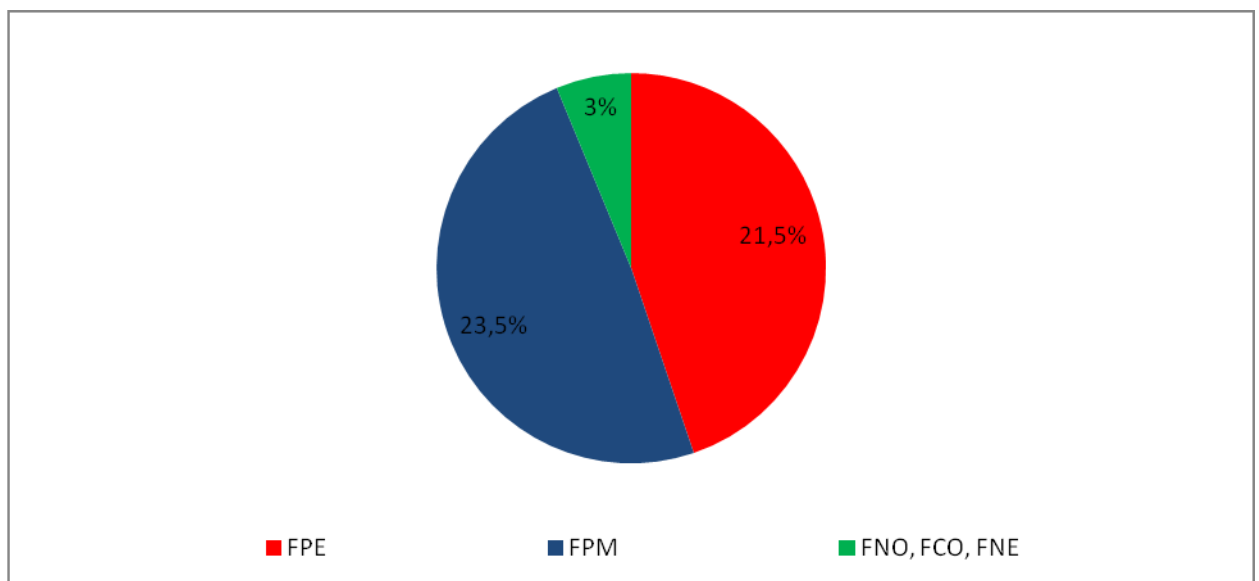
O art. 159, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal prevê que a União entregará aos estados e ao Distrito Federal, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, 21,5% do que for

arrecado com o IR e o IPI, já excluídos os valores de imposto de renda previstos no art. 157, inciso I.

O art. 159, inciso I, alínea “b” combinado com a alínea “d” garante que a União entregará aos municípios, por meio do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, 23,5% do que for arrecado com o IR e o IPI, já excluídos os valores de imposto de renda previstos no art. 158, inciso I.

O art. 159, inciso I, alínea “c” garante que a União entregará para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, 3% do que for arrecado com o IR e o IPI, por meio do Fundo de Participação da Região Nordeste, do Fundo de participação da Região Centro-Oeste e do Fundo de Participação da Região Norte (FNO, FCO E FNE).

Gráfico 1 – Divisão do IR e do IPI (FPE, FPM e FNO, FCO e FNO)



Fonte: Conorf

Além dessas repartições, a Constituição de 1988 prevê no art. 159, inciso II uma destinação específica de 10% do IPI-Exportação para os estados e o DF, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

O Fundeb, criado pela Lei nº 11.494/2007, recebe, entre suas fontes de recurso, 20% das receitas dos fundos de participação e do IPI-Exportação.

As desonerações concedidas pela União tendo como base o IR e o IPI representaram, conforme estimativa do Tribunal de Contas da União – TCU, no período de 2008 a 2012, R\$ 190 bilhões de reais que deixaram de ser transferidos aos estados, DF e municípios.

Percentualmente, já descontado o efeito inflacionário, as perdas decorrentes da desoneração, por região e por fundo, estão distribuídas conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Valores não distribuídos aos fundos em decorrência da desoneração (2008 a 2012)

Região	FPM	FPE	IPI- Exp	Fundeb	FNE	FNO	FCO
Nordeste	35,7%	52,5%	9,1%	26,3%	1,8%	-	-

Sudeste	31,0%	8,5%	54,3%	43,3%	-	-	-
Sul	17,4%	6,5%	26,0%	14,2%	-	-	-
Norte	8,7%	25,4%	6,7%	10,0%	-	0,6	-
Centro-Oeste	7,2%	7,2%	3,9%	6,2%	-	-	0,6%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Essas estimativas, entretanto, foram realizadas com algumas simplificações, como, por exemplo, considerando que se não houvesse a desoneração, os cenários econômicos de 2008 a 2012 permitiriam o pagamento integral dos impostos, ou seja, desconsidera eventuais perdas motivadas por razões econômicas.

A dificuldade em se fazer uma estimativa acurada reside no fato de que as renúncias visam a provocar uma alavancagem nas atividades econômicas que recebem o incentivo. Assim, a renúncia fiscal visa a um aumento da demanda e, indiretamente, a manutenção ou aumento da arrecadação, sendo difícil estimar economicamente a compensação da arrecadação em relação às perdas provocadas pelas renúncias.

A equipe de auditoria do TCU (folha 8, verso), com base em estimativas da Receita Federal do Brasil, concluiu que a região nordeste é a que sofre o maior impacto das políticas de renúncia de receita do IPI e IR, conforme tabela transcrita a seguir.

Tabela 2 – Estimativa dos valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e IR 2008 a 2012

Região	FPM	FPE	IPI-Exp	Fundeb	FCO-FNE-FNO	Total	% não distribuída
Nordeste	21.978.879. 037	29.576.720. 516	2.402.886.6 64	9.352.545.7 47	5.900.187.1 78	68.213.729.1 28	35,9%
Sudeste	19.135.539. 502	4.780.987.2 28	14.287.832. 551	15.392.154. 159	-	54.491.296.6 86	28,7%
Sul	10.755.883. 887	3.675.947.7 27	6.850.200.8 85	5.055.391.7 22	-	27.160.895.4 32	14,3%
Norte	5.341.583.6 79	14.303.495. 987	1.755.449.5 12	3.519.729.4 34	1.966.729.0 59	26.720.518.5 72	14,1%
Centro-Oeste	4.411.058.6 03	4.042.414.9 09	1.022.740.1 51	2.210.046.1 42	1.966.729.0 59	13.528.945.6 38	7,1%
Total	61.622.944. 708	56.379.566. 367	26.319.109. 762	35.529.867. 204	9.833.645.2 97	190.115.385. 456	100%

Fonte: equipe de Auditoria TCU

Observa-se na tabela anterior que o Nordeste deixou de receber o equivalente a 35,9% das estimativas, ao passo que o centro-oeste, o menos afetado, deixou de receber 7,1%. A região mais beneficiada com as renúncias tributárias é a região sudeste. Conforme as Contas do Governo da República de 2012 (folha 8, verso), 46,24% das desonerações são direcionadas para atividades econômicas localizadas nessa região.

Cabe ressaltar um aspecto não observado pela equipe do Tribunal. Quando há um aumento da atividade econômica na região sudeste, ainda que parte das renúncias de IPI e IR seja compensada por um aumento do consumo, recompondo os fundos constitucionais de participação, há um incentivo da União que não se coaduna com um dos princípios da Constituição Federal, que é a redução das desigualdades regionais. A melhora na atividade econômica da região sudeste ocorre em razão de benefícios não estendidos, na mesma proporção, às demais regiões do país.

Quanto aos resultados esperados e alcançados, a Casa Civil, ao propor desonerações, primeiro verifica a compatibilidade e legalidade das proposições em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao Plano Plurianual – PPA e à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Depois, verifica-se a compatibilidade das medidas com o plano e as prioridades do Governo Federal fixados anualmente em Mensagem endereçada ao Congresso Nacional e no PPA.

A equipe de auditoria do TCU observa que na exposição de motivos dos instrumentos legais que instituíram as desonerações de IR ou IPI constam que essas medidas objetivam amenizar impactos adversos na economia brasileira, mantendo os níveis de atividade econômica e de emprego e renda.

Em relação a desonerações do IR, há objetivos mais específicos, como o que consta da Lei nº 12.024, de 27/8/2009, que teve por fim

incentivar investimentos com informatização pelos titulares de cartórios de registro de imóveis.

Outro exemplo de motivação específica relacionada à desoneração do IR diz respeito ao estabelecido na Lei nº 12.213, de 20/1/2010, que instituiu o Fundo Nacional do Idoso. Essa lei autorizou a dedução do IR devido pelas pessoas físicas e jurídicas das doações a fundos nacionais, estaduais e municipais do idoso. O objetivo específico, nesse caso, é social: garantir aos idosos condições de autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

A equipe técnica do TCU observou que, em 72% das desonerações, não consta nos atos normativos qualquer embasamento técnico que justificasse a desoneração tributária dos impostos em questão. Não se demonstra também, em regra, a correlação entre os objetivos pretendidos com a desoneração implementada. Também, raramente, há metas nos instrumentos legais que criaram as desonerações.

Ainda que as desonerações estejam sendo concedidas por anos seguidos, não há estudos estabelecendo a relação entre os objetivos pretendidos e os resultados efetivamente alcançados. A equipe do TCU conclui que não há transparência na motivação da concessão das renúncias e na apresentação dos resultados.

Embora não haja objetivos claros, metas, indicadores ou estudos que antecedam as concessões de isenções tributárias de IR e IPI nem que se sucedam a eles, a auditoria do TCU concluiu que, em relação às isenções

de IPI sobre eletrodomésticos na linha branca, veículos automotores e móveis, houve efeitos positivos na economia, tanto na produção e nas vendas quanto na geração de empregos e tributos diretos.

2 VOTO

O Tribunal de Contas da União constatou, nos atos normativos que concedem isenções tributárias, a inexistência de estudos sistematizados sobre os impactos sociais e regionais das renúncias tributárias do IR e IPI. Também não há estudos sobre o impacto dessas renúncias nos fundos constitucionais de repartição de receitas desses impostos compartilhados.

Dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA, da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos – Eletros e da Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário – Abimóvel demonstram que as isenções de IPI sobre eletrodomésticos da linha branca, veículos automotores e móveis provocaram efeitos positivos nas vendas, na geração de empregos e na arrecadação tributária.

Essa correlação positiva, todavia, não se mostra clara no que diz respeito às isenções do IR. E mesmo em relação ao IPI, os incentivos são realizados sem fundamentos técnicos.

O TCU concluiu que as desonerações do IR têm tido maior influência junto ao FPM e FPE do que o IPI, pois representam 76% das

renúncias concedidas, cerca de R\$ 247,8 bilhões líquidos. Além disso, estados, DF e municípios arcaram com 58% da desoneração concedida de IPI e IR, cerca de R\$ 190 bilhões, segundo estimativa do TCU.

Entre as regiões do país, a que sofre maior perda com as desonerações é a região nordeste, cerca de R\$ 68,2 bilhões.

Constatou-se um prejuízo nas desonerações no que se refere ao pacto federativo e à desigualdade entre as regiões, pois as desonerações são concedidas, em grande parte, à região sudeste, mas quem sofre as maiores perdas nos fundos de repartição é a região nordeste. Assim, o nordeste é duplamente afetado pelas desonerações, visto que deixa de receber recursos oriundos dos fundos de participação, além de não ter incentivo às atividades econômicas em sua região.

O TCU fez as seguintes recomendações e determinações no Acórdão nº 713/2014 – Plenário:

“9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que adotem medidas com vistas à inserção, nas propostas normativas concessoras de renúncia tributária do IR e IPI, ouvidos os Estados e Municípios, de estudo prévio quanto aos objetivos pretendidos, indicadores e metas esperados com o benefício tributário, além do impacto sobre os repasses aos Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO), Fundos de Participação (FPM e FPE), IPI-Exportação, bem como relativamente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em observância aos princípios da publicidade e eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao princípio da transparência para a responsabilidade na gestão fiscal contido no parágrafo 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000;

9.2 determinar ao Ministério da Fazenda que promova estudo técnico para avaliar os resultados obtidos com as desonerações do IR e IPI em vigor, bem como as consequências da redução das alíquotas de tributos para a repartição de receitas aos entes subnacionais, com vistas à transparência e eficiência das ações governamentais, de acordo com os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e os objetivos para redução das desigualdades sociais e regionais contidos nos artigos 3º, inciso III, e 43 da Constituição Federal, o qual poderá subsidiar o exame da prestação de contas da presidente da República referente ao exercício de 2014 de responsabilidade deste Tribunal;

9.3 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, com base no estudo promovido pelo Ministério da Fazenda (item 9.2 deste Acórdão), adote medidas, para instituição de mecanismos permanentes que minimizem (ou neutralizem) os impactos das desonerações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre os Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO), Fundos de Participação (FPM e FPE), IPI-Exportação, bem como relativamente ao Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vistas a resguardar os princípios fundamentais do pacto federativo e da redução das desigualdades sociais e regionais, insculpidos, respectivamente, nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, assim como o princípio da responsabilidade fiscal contido no art. 1º, parágrafo 1º da Lei Complementar nº 101/2000;”

Ante o exposto, somos de opinião que esta Comissão:

- a) tome conhecimento do feito;
- b) solicite ao Ministério da Fazenda que informe o prazo para conclusão do estudo técnico objeto de determinação do item 9.2 do Acórdão nº 713/2014-TCU-Plenário;
- c) solicite ao Ministério da Fazenda que envie cópia do estudo técnico objeto de determinação do item 9.2 do Acórdão n.º 713/2014-TCU-Plenário as seguintes comissões do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos – CAE; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA;
- d) avalie a possibilidade, juntamente com a CAE, de apresentar projeto de lei complementar para alterar o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de que as propostas normativas concessoras de renúncia tributária de receita sejam acompanhadas de

demonstração pelo proponente dos objetivos pretendidos, indicadores e metas esperados com o benefício tributário, além do impacto sobre os repasses aos Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO), Fundos de Participação (FPM e FPE), IPI-Exportação, bem como relativamente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em observância aos princípios da publicidade e eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, ao princípio da transparência para a responsabilidade na gestão fiscal contido no parágrafo 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 e ao pacto federativo.

e) remeta o processado ao arquivo.

Sala da Comissão, em de de 2014

Senador Blairo Maggi
Presidente

Senador Anibal Diniz
Relator