

CONCLUSÕES TÉCNICAS DOS TRABALHOS REALIZADOS NA

# GESTÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Ana Arraes, Presidente  
Bruno Dantas, Vice-presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador  
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

CONCLUSÕES TÉCNICAS DOS TRABALHOS REALIZADOS NA

# GESTÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
O QUE É CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO? .....	11
O QUE SE ENTENDE POR BUROCRACIA TRIBUTÁRIA? .....	17
O QUE É GESTÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E DIREITO CREDITÓRIO DO CONTRIBUINTE? .....	23
O QUE É AUDITABILIDADE E QUAL O OBJETIVO DAS AUDITORIAS FINANCEIRAS? .....	31

## APRESENTAÇÃO

O Sistema Tributário Nacional pode ser entendido como o conjunto das regras destinadas a regular a instituição, a cobrança, a arrecadação e a partilha de tributos. Esse conjunto de regras parte da Constituição Federal, que concede à União, aos Estados e aos Municípios a competência para criar, instituir, arrecadar e fiscalizar o pagamento dos tributos pelos contribuintes.

O sistema tributário brasileiro é mundialmente conhecido pela sua complexidade. Diante desse cenário, se encontra em discussão no parlamento brasileiro três projetos de reforma tributária que estão sendo efetivamente debatidos, cujos principais aspectos são resumidos a seguir:

**Tabela 1** - Comparativo propostas de reforma tributária

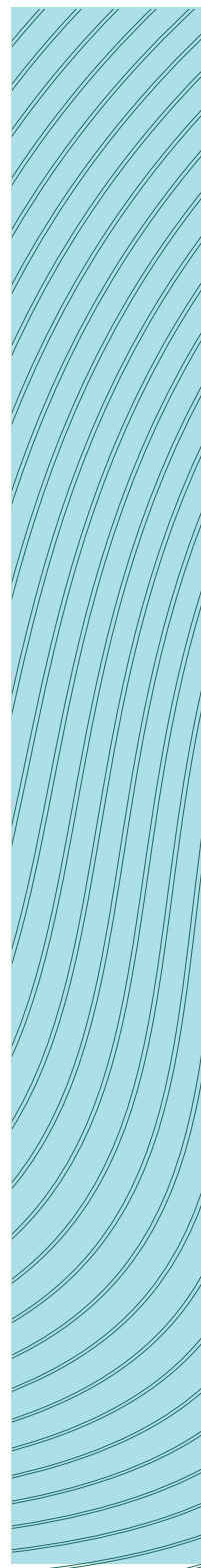
	PEC 45/2019	PEC 110/2019	PL 3887/2020
Extinção	IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS	IPI, PIS, Pasep, Cofins, ICMS, ISS, IOF, CIDE-Combustíveis e Salário -Educação	PIS e Cofins
Criação	Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) Federal	Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) Estadual	Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)
Seletividade	Incide sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, como fumo e bebidas alcoólicas	Incide sobre petróleo e derivados, fumo, bebidas, energia elétrica, telecomunicações, e automóveis	Não há
Período de transição	2 anos de teste, 8 anos de transição. Total de 10 anos	1 ano de teste, 5 anos de transição. Total de 6 anos	Não há
Alíquotas	Uniforme em cada território; Autonomia para fixação da alíquota por União, Estados e Municípios; Alíquota de referência.	Alíquota padrão nacionalmente fixada por bem ou serviço, com possibilidade de flexibilidade;	12%

Fonte: elaboração própria

Nesse sentido, este material apresenta os resultados da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2015 e 2021, na administração tributária federal, em especial sob as seguintes perspectivas:

- contencioso tributário;
- burocracia tributária;
- gestão do crédito tributário e direito creditório do contribuinte;
- auditabilidade e auditorias financeiras.

Ao fornecer subsídios técnicos, o TCU espera contribuir para as discussões sobre os problemas e desafios do sistema tributário brasileiro.











## O QUE É CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO?

Todo contribuinte tem o direito de se defender caso seja autuado pela fiscalização tributária, podendo fazê-lo de forma administrativa, nos próprios órgãos fiscalizadores.

Uma vez impugnada a exigência fiscal, inicia-se o contencioso tributário. Vale lembrar que, se o contribuinte perde o processo na esfera administrativa, pode recorrer ao Poder Judiciário, na tentativa de anular ou modificar a exigência fiscal.

O processo administrativo fiscal (PAF) de defesa tem início perante a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e obedece ao trâmite estipulado no Decreto 70.235/1972. Essa norma estabelece que, em segunda instância, os processos são julgados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Caso não sejam encerrados na esfera administrativa, os processos são encaminhados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), fase em que o contencioso passa a ser judicial.

Segundo o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)<sup>1</sup>, o volume do contencioso tributário é uma medida indireta da qualidade do sistema tributário de um país. Quanto maior o volume de discussões tributárias, sejam administrativas ou judiciais, maior o indicativo de que o sistema tributário possui problemas.

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO TCU SOBRE O TEMA

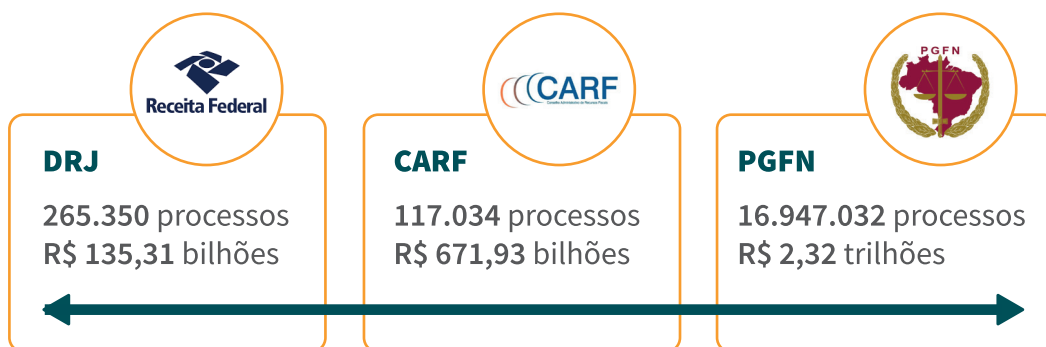
O TCU verificou que, em dezembro de 2019, havia 265.350 processos nas Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJs), no valor de R\$ 135,31 bilhões, e 117.034 processos no Carf, no valor de R\$ 671,93 bi-

1. Contencioso Tributário no Brasil, Relatório 2020 – Ano de referência 2019, Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

lhões. Cerca de 70% do acervo das DRJs e 54% do acervo do Carf eram compostos por processos de até 60 salários-mínimos.

O estoque da Dívida Ativa da União (DAU), considerando o crédito tributário previdenciário e não previdenciário, era de 16.947.032 inscrições (um processo pode conter mais de uma inscrição), correspondentes a R\$ 2,32 trilhões.

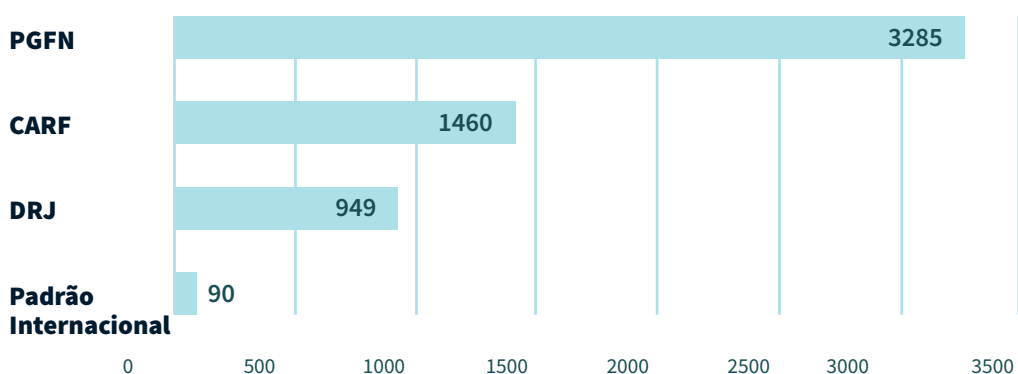
**Figura 1** – Contencioso tributário por órgão



Fonte: Elaboração própria.

Em 2019, o tempo médio de duração do contencioso administrativo era de 949 dias (2,6 anos) nas DRJs e 1.460 dias (4 anos) no Carf, muito acima do padrão internacional de 90 dias. Na execução fiscal a cargo da PGFN, o tempo subia para 3.285 dias (9 anos).

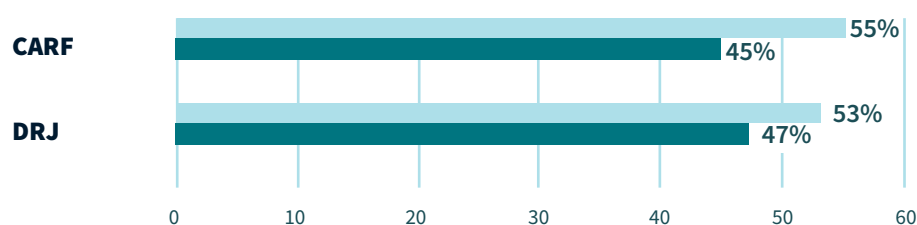
**Gráfico 1** – Tempo médio de duração do contencioso tributário (em dias)



Fonte: Elaboração própria.

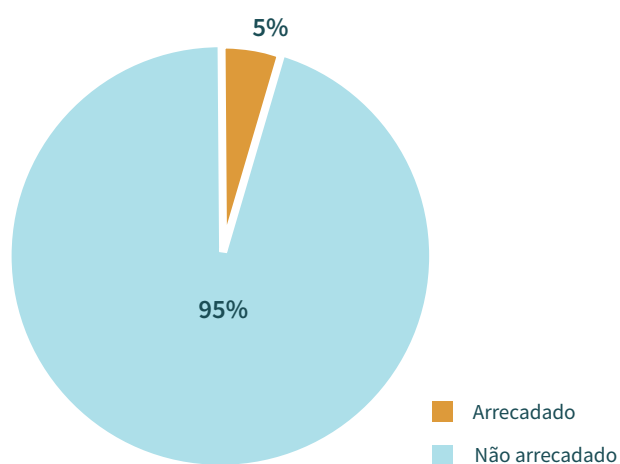
No período de 2012 a 2019, 47% das autuações tributárias foram canceladas nas DRJs e 45%, no Carf. Ao final do PAF, apenas 5% do valor das autuações mantidas foi arrecadado aos cofres do Tesouro Nacional (TN), já considerando os Programas de Recuperação Fiscal (Refis).

**Gráfico 2** – Autuações tributárias entre 2012 e 2019



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3** – Arrecadação das autuações tributárias entre 2012 e 2019



Fonte: Elaboração própria.

O TCU realizou análise comparada com 16 tribunais fiscais administrativos e judiciais da Ibero-América e identificou boas práticas capazes de simplificar o modelo de contencioso tributário brasileiro. No quadro a seguir, são apresentadas algumas características da comparação empreendida.

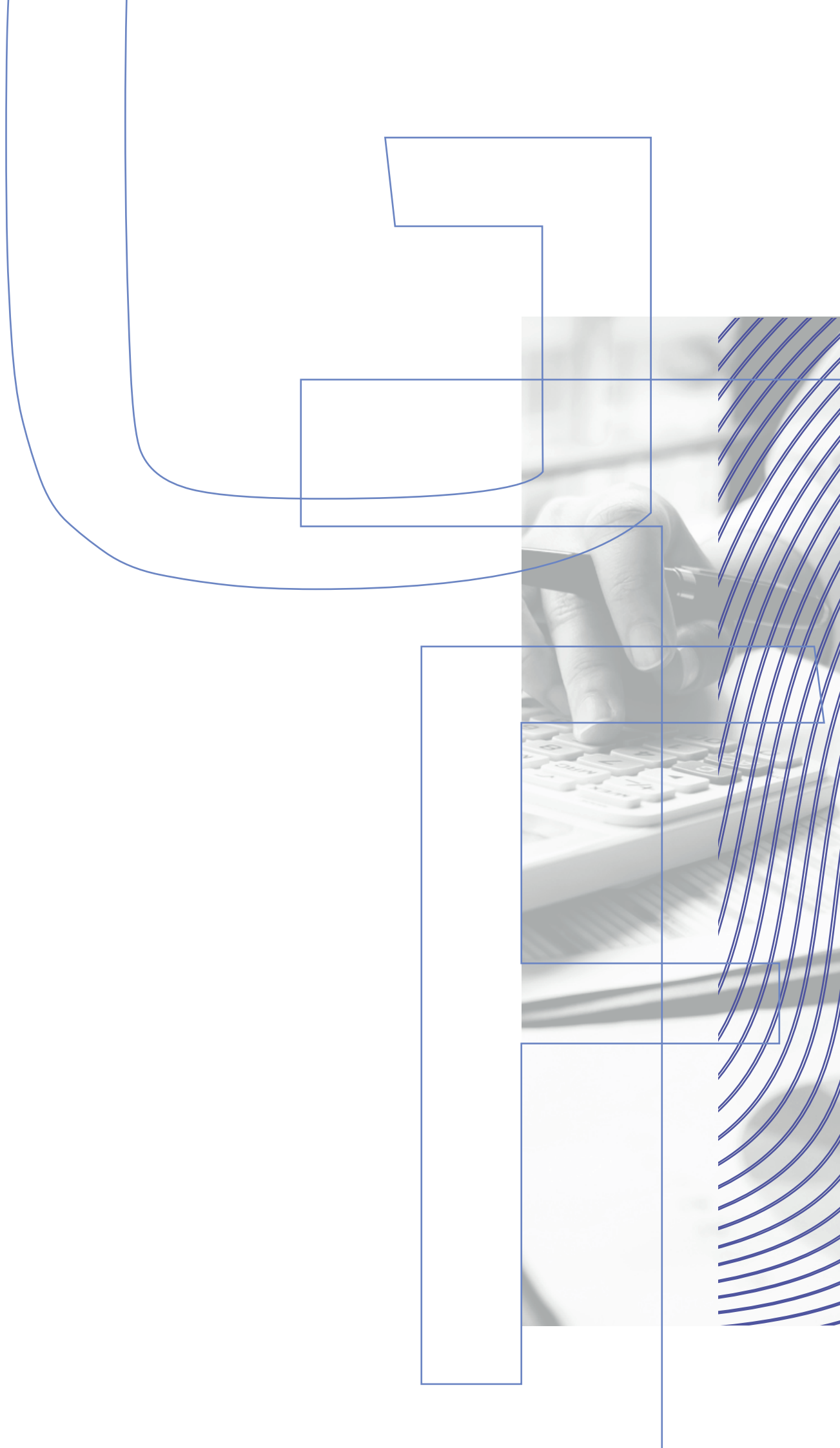
**Quadro 1** – Tribunais fiscais administrativos da Ibero-América

País	Número de membros do tribunal fiscal administrativo	Contraprestação pecuniária pelo tribunal fiscal administrativo	Justiça especializada em matéria tributária no país
Argentina	21	Sim	Sim
<b>Brasil</b>	<b>180</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
Costa Rica	6	Não	Sim
El Salvador	5	Não	Não
México	16	Não	Sim
Nicarágua	8	Não	Sim
Panamá	6	Não	Sim
Peru	36	Não	Sim
Uruguai	5	Sim	Não

**Fonte: Informações básicas sobre os sistemas tributários e as administrações tributárias dos países membros do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIATData).**

Diante disso, o TCU determinou ao Carf o aprimoramento dos parâmetros adotados para medir o tempo de redução do estoque de processos, além de recomendar ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e aos Tribunais Regionais Federais das cinco regiões que aprimorem a interoperabilidade de sistemas de acompanhamento processual, de modo a subsidiar a definição de estratégias judiciais, em cumprimento ao art. 19 da Lei 10.522/2020.

TC 038.047/2019-5  
 Acórdão 336/2021-TCU-Plenário  
 Relator: Ministro Bruno Dantas  
 Para saber mais, acesse:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/4E/35/D6/F9/CBB9A710B76D67A7E18818A8/Contensioso\\_Tributario\\_ADM\\_Judicial.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/4E/35/D6/F9/CBB9A710B76D67A7E18818A8/Contensioso_Tributario_ADM_Judicial.pdf)







## O QUE SE ENTENDE POR BUROCRACIA TRIBUTÁRIA?

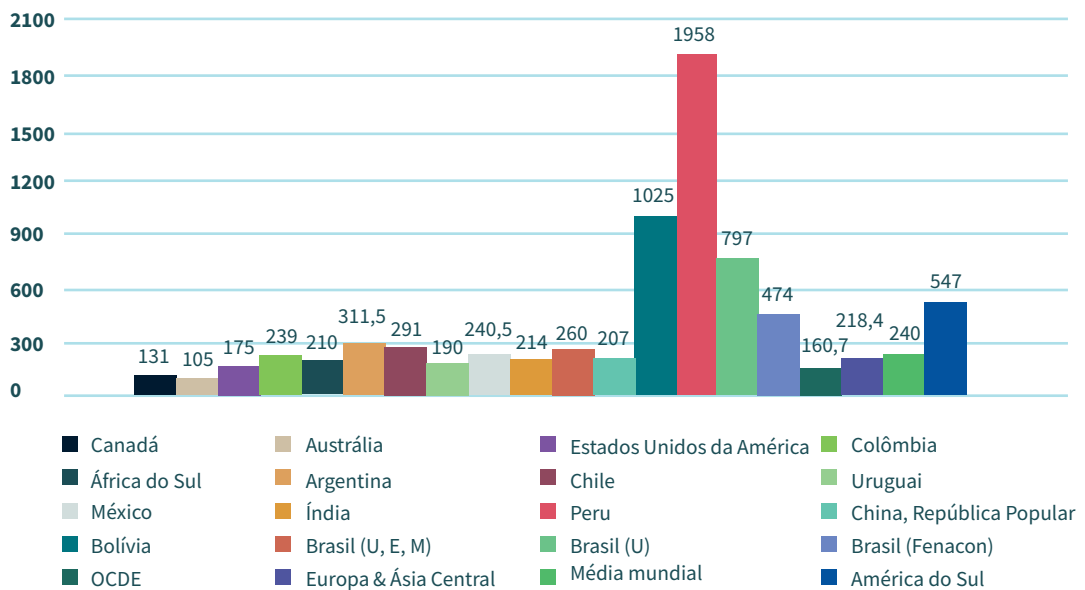
A burocracia tributária pode ser entendida como o custo dos procedimentos para conformar a atividade desenvolvida pelos contribuintes às normas tributárias, de acordo com a forma estabelecida pelo Poder Público. Na seara tributária, esse custo perpassa os procedimentos de preparação, declaração e efetivo pagamento das exigências tributárias.

Conforme o art. 145 da Constituição federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Atualmente, o Brasil possui 5.570 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União com competência em matéria tributária.

Pela própria estrutura do sistema tributário, o setor público das três esferas da Federação precisa coordenar atores políticos, administrativos, econômicos e sociais, para identificar e tratar deficiências no cumprimento de obrigações tributárias, de forma a não prejudicar o ambiente de negócios nem afetar a competitividade das entidades brasileiras.

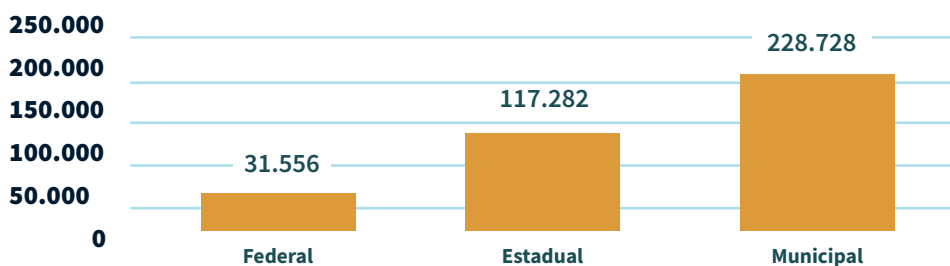
## PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO TCU SOBRE O TEMA

Segundo análise do Banco Mundial, concluída em maio de 2018, o tempo gasto para cumprir as obrigações tributárias no Brasil alcança 1.958 horas por ano. Se considerada apenas a esfera federal, esse tempo reduz-se para 797 horas por ano. Por outro lado, pesquisa da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis (Fenacon), de 2019, concluiu que a quantidade de horas utilizada para cumprir as obrigações tributárias no país é de 474 horas por ano.

**Gráfico 4 – Tempo gasto para cumprir as obrigações tributárias (horas por ano)**

**Fonte: Elaboração própria, com dados do Banco Mundial e da Fenacon.**

O TCU verificou que os contribuintes dispostos a cumprir as obrigações tributárias estão sujeitos a uma infinidade de normas. Em setembro de 2017, estavam em vigor mais de 26 mil normas tributárias nas três esferas de governo. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram editadas mais de 377 mil normas, sendo quase 32 mil federais. Somente em 2017, a RFB editou mais de três mil atos com possível impacto na vida dos contribuintes. O quadro revela uma frequente atualização legislativa para alteração de obrigações tributárias.

**Gráfico 5 – Normas tributárias editadas em 29 anos de vigência da Constituição federal de 1988**

**Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT).**

Em complemento, foi detectada a ausência de um documento único que compile a legislação tributária vigente relativa a cada um dos tributos, conforme exige o art. 212 do Código Tributário Nacional (CTN). A dispersão de normas prejudica o cumprimento das obrigações tributárias.



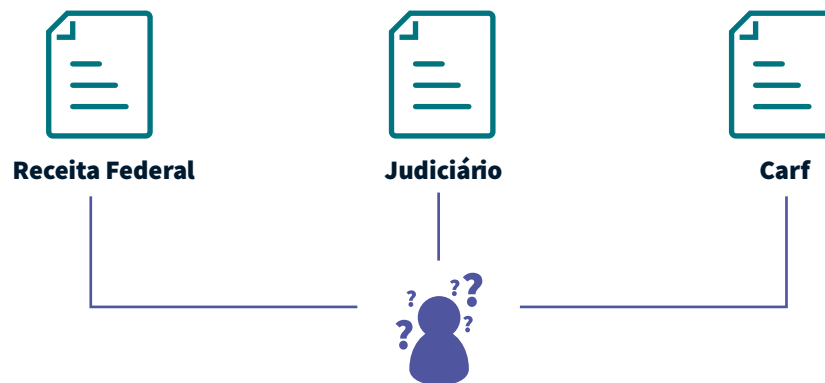
*Art. 212 Os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais expedirão, por decreto, dentro de 90 (noventa) dias da entrada em vigor desta Lei, a consolidação, em texto único, da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos, repetindo-se esta providência até o dia 31 de janeiro de cada ano.*

Por fim, observaram-se divergências de interpretação legal dentro da administração tributária federal e na seara judicial. A Receita Federal, que realiza a apreciação inicial dos recursos administrativos, nem sempre segue as súmulas do Carf. Além disso, em um mesmo tribunal do Poder Judiciário, foram encontrados posicionamentos antagônicos sobre a mesma matéria tributária.

A título de exemplo, em agosto de 2018, decisão da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a qual permitiu que empresas se creditem

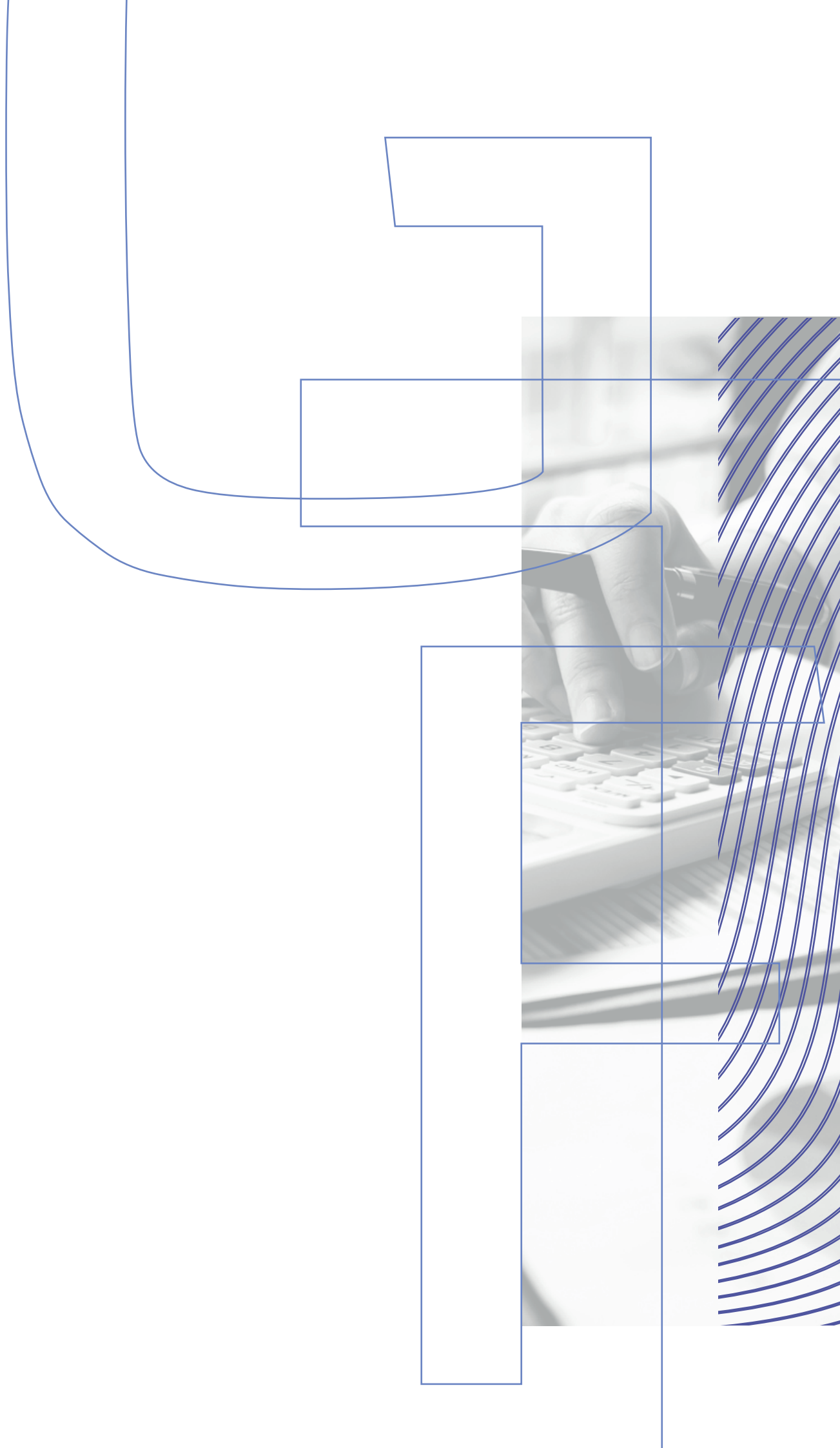
de Pis/Cofins sobre produtos sujeitos ao regime monofásico. O colegiado manteve entendimento adotado ao apreciar o REsp 1.051.635/CE, em que o placar foi de três votos a dois pela possibilidade de crédito. No entanto, a Segunda Turma do STJ possui entendimento, por unanimidade, favorável à Fazenda Nacional, ou seja, pela impossibilidade de se creditar de Pis/Cofins sobre produtos sujeitos ao regime monofásico. Tal situação levou a PGFN a acionar a Primeira Seção do Tribunal, que reúne as duas turmas, para examinar a controvérsia a fim de unificar o posicionamento da Corte.

**Figura 2** – Divergências de interpretação em matéria tributária



**Fonte: Elaboração própria.**

TC 015.289/2018-4  
Acórdão 1.105/2019-TCU-Plenário  
Relator: Ministro Vital do Rêgo  
Para saber mais, acesse:  
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/05/F3/96/CA/6F06C710C74E7EB7E18818A8/Levantamento%20Burocracia%20Tributaria.pdf>





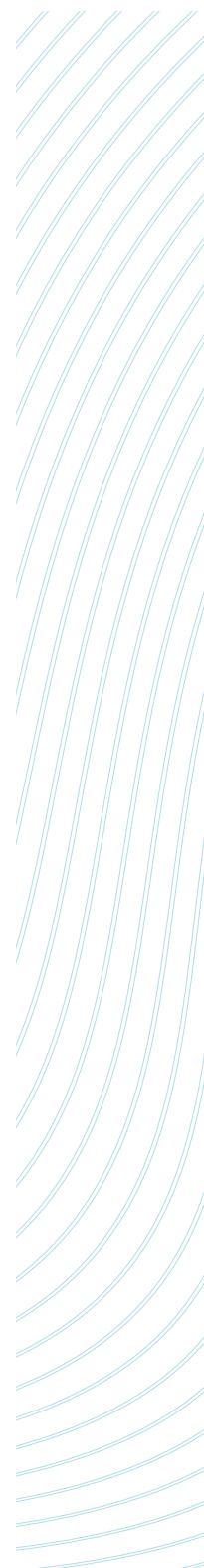
## O QUE É GESTÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E DIREITO CREDITÓRIO DO CONTRIBUINTE?

A maior parte dos créditos tributários a receber (tributos em cobrança) são decorrentes de lançamentos de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Economia (ME).

A Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os relativos à seguridade social e aqueles incidentes sobre o comércio exterior. Quando créditos tributários são constituídos, mas não arrecadados até a data de vencimento, a RFB realiza cobrança administrativa. Se o contribuinte não efetuar o recolhimento mesmo após a cobrança administrativa pela RFB, os créditos tributários são inscritos em dívida ativa, passando à gestão da PGFN.

Caso o contribuinte pague à União, indevidamente ou em valor maior que o devido, tributo ou contribuição administrada pela RFB e deseje utilizar os créditos desse tributo para compensar débitos próprios, pode apresentar pedido de restituição e declaração de compensação. Enquanto na restituição há devolução do valor pago a maior ou indevidamente, na compensação o valor pago a maior ou indevidamente é utilizado para compensar tributos devidos, vencidos ou vincendos.

O processo de pedido de restituição e apresentação de declaração de compensação é conhecido como Pedido Eletrônico de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação (Per/Dcomp) e visa a assegurar que o Estado receba apenas a quantia que lhe é própria, sob pena de enriquecimento ilícito. Esses procedimentos fazem parte do macroprocesso de gestão do direito creditório do contribuinte.

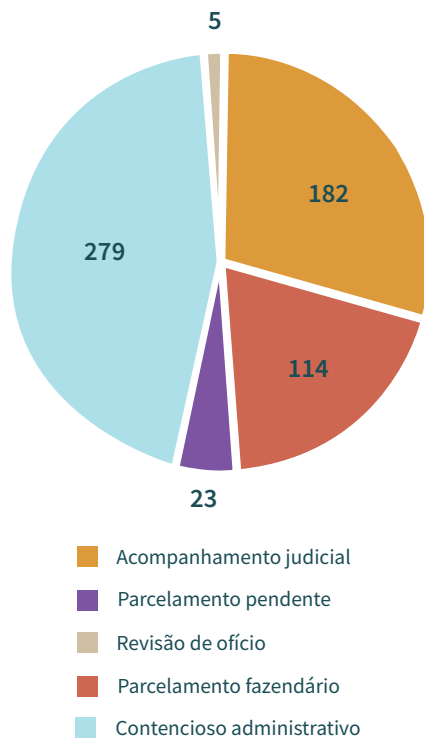


## PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO TCU SOBRE O TEMA

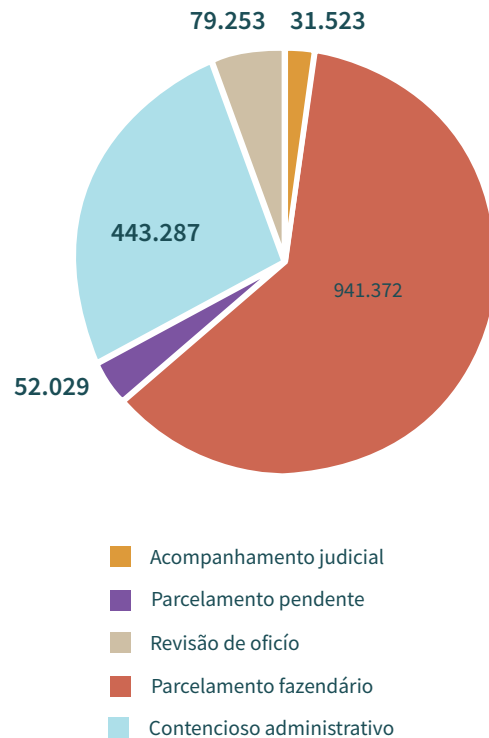
Em 2016, o TCU realizou levantamento com objetivo de produzir e estruturar conhecimento sobre os riscos e os controles internos da gestão do crédito tributário realizado no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Por meio dessa fiscalização, verificou-se que, do total de R\$ 603 bilhões de créditos tributários, 46% estavam na fase de contencioso administrativo, 30%, em acompanhamento judicial (controle do crédito sub judice), 19%, em parcelamento fazendário e os 5% restantes em parcelamento pendente ou revisão de ofício. Do total de 1,5 milhão de processos, a maior parte referia-se a parcelamento fazendário (61%).

**Gráfico 6** – Volume de recursos de créditos tributários (R\$ bilhões)



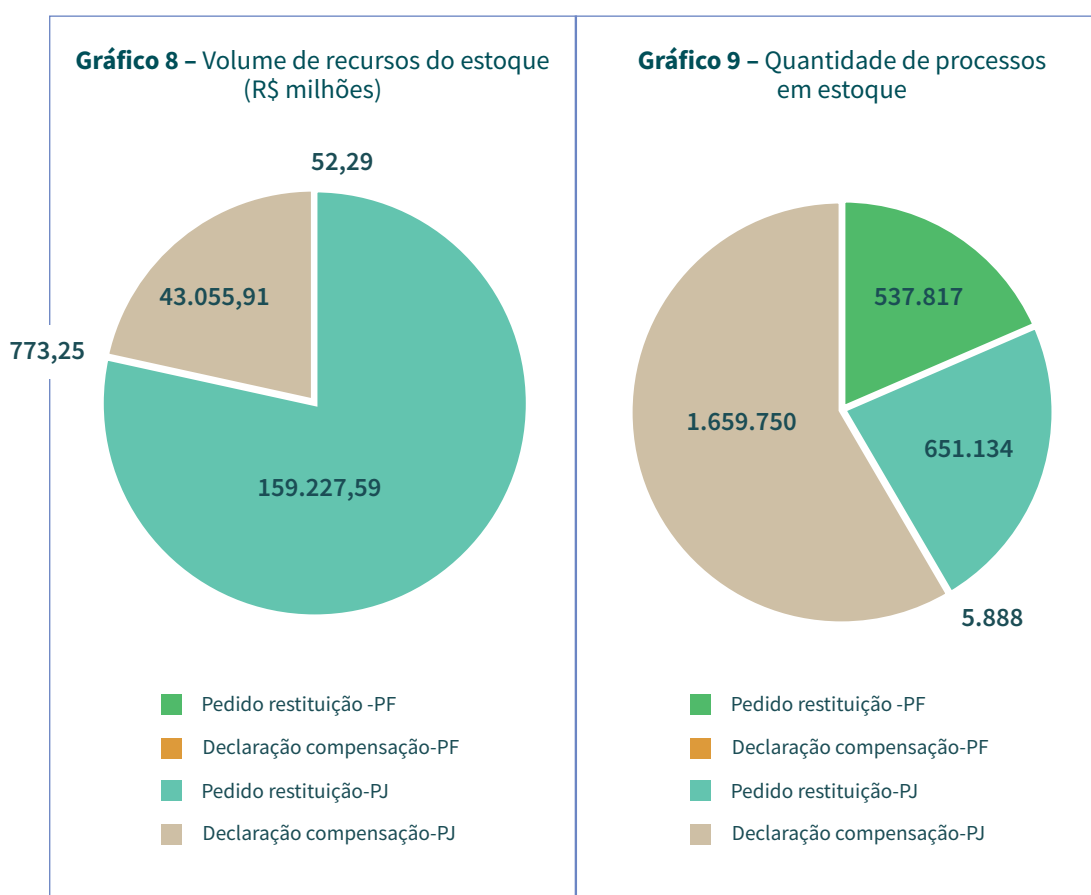
**Gráfico 7** – Quantidade de processos de crédito tributários



Fonte: Elaboração própria.

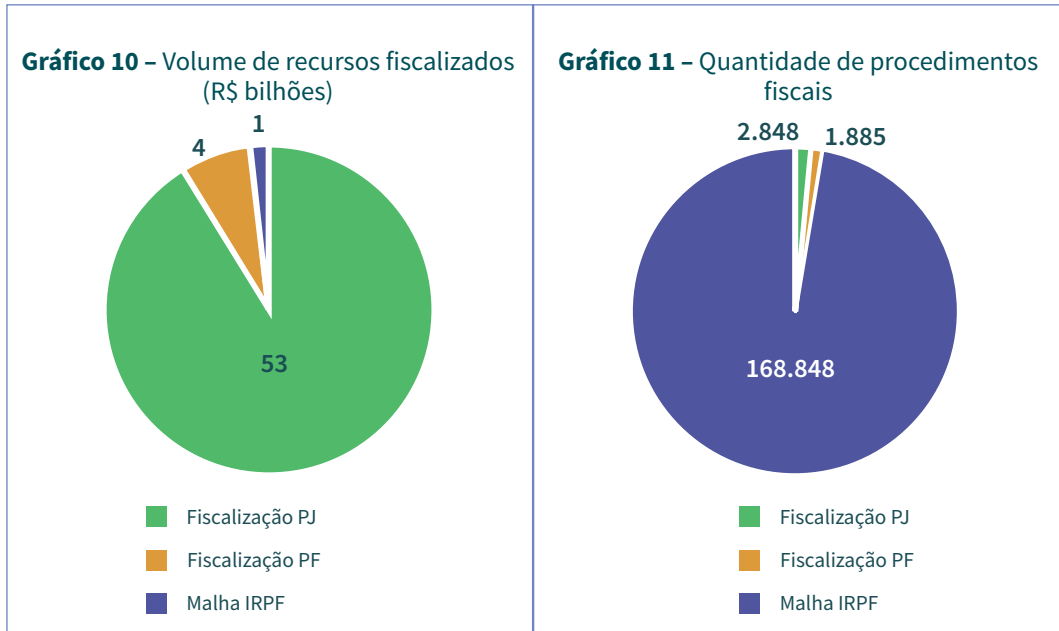


Quanto ao direito creditório do contribuinte, à época da fiscalização, considerando todo o estoque de processos para análise, 81% referiam-se ao reconhecimento de direitos de pessoas jurídicas, equivalendo a 99% do volume de recursos.



**Fonte: Elaboração própria.**

Por último, o TCU verificou que a área de fiscalização responsável pela constituição dos créditos tributários referentes a tributos não declarados espontaneamente pelos contribuintes havia realizado em torno de 170 mil fiscalizações e constituído créditos tributários no montante de R\$ 58 bilhões, em um período de oito meses.

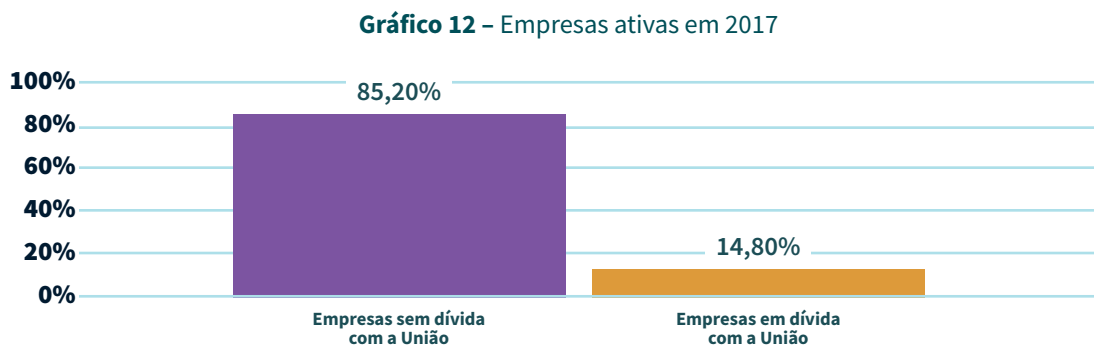


Fonte: Elaboração própria.

TC 015.918/2016-5  
Acórdão 653/2018-TCU-Plenário  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
Para saber mais, acesse:  
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/14/A1/1A/31/38F0D710D79E7EB7F18818A8/Levantamento%20da%20gestao%20tributaria.pdf>

### AUDITORIA NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

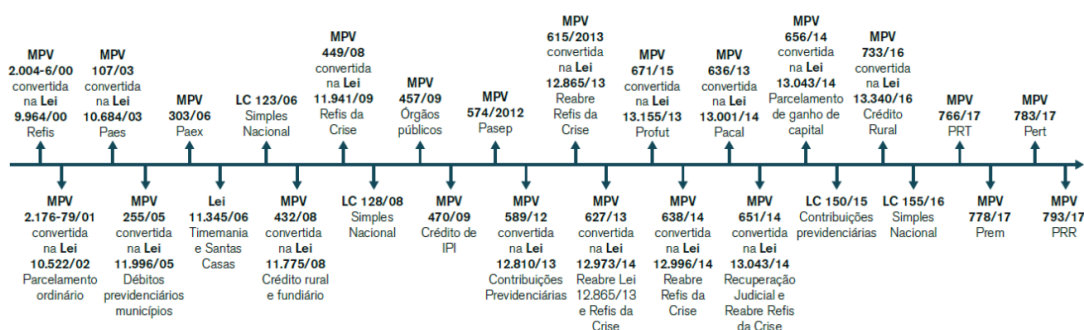
No ano seguinte, em 2017, o TCU se debruçou sobre os créditos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU). Naquela oportunidade, detectou que menos de 15% das empresas ativas estavam inscritas em DAU, mas, somadas, essas entidades possuíam dívidas da ordem de R\$ 1,3 trilhão.



Fonte: Elaboração própria.

Entre 2000 e 2017, foram editados cerca de 28 programas de parcelamento tributário (Refis), conforme gráfico 13 a seguir. Em regra, esses programas concediam descontos elevados de principal, juros e multa, mas não impunham nenhuma penalidade caso o contribuinte deixasse de pagar o acordo.

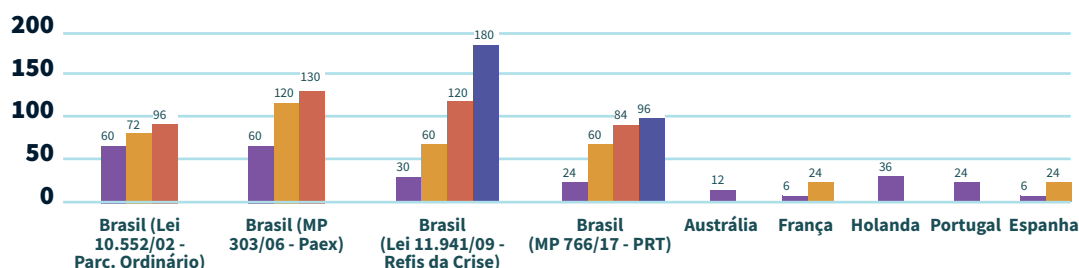
**Gráfico 13 – Elevada quantidade de Refis**



Fonte: Elaboração própria.

Como se observa no gráfico a seguir, um mesmo Refis possuía prazos diferentes de pagamento, a depender de uma série de condições. E os prazos de pagamento concedidos pelos Refis brasileiros não encontram paralelo no mundo.

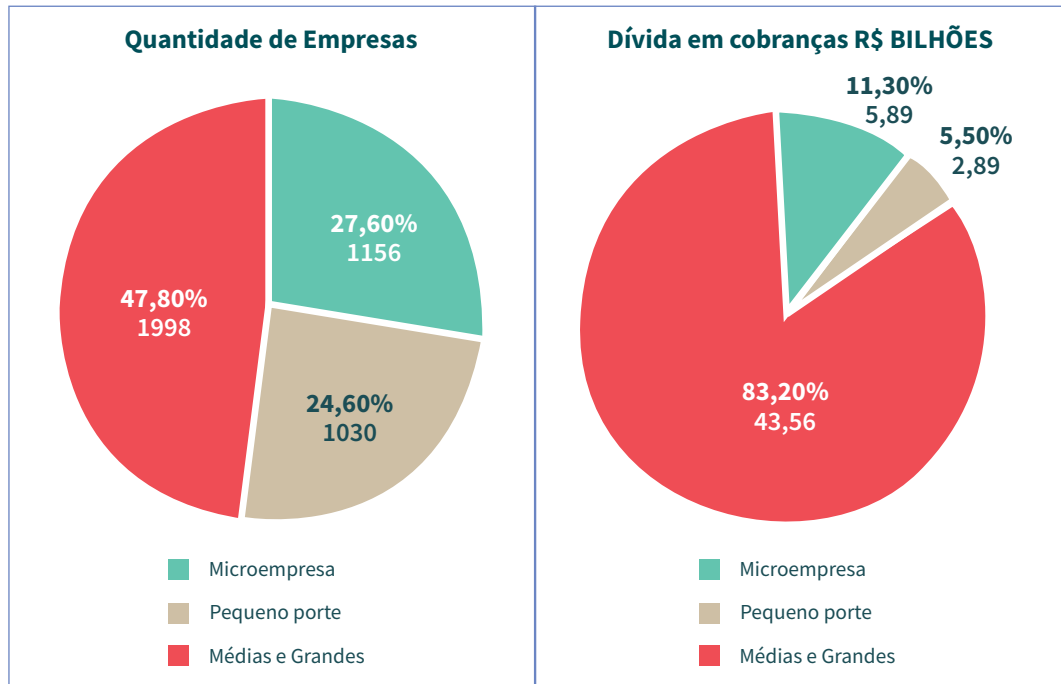
**Gráfico 14 – Comparação entre os prazos de Refis no Brasil e em outros países (em meses)**



Fonte: Elaboração própria.

Ao aderir a um Refis, a exigência tributária fica suspensa e, para todos os efeitos legais, o contribuinte está regular perante o Fisco. Entretanto, identificou-se que havia elevadas chances de devedores da União estarem optando por aderir aos Refis para se esquivar de outras estratégias de cobrança.

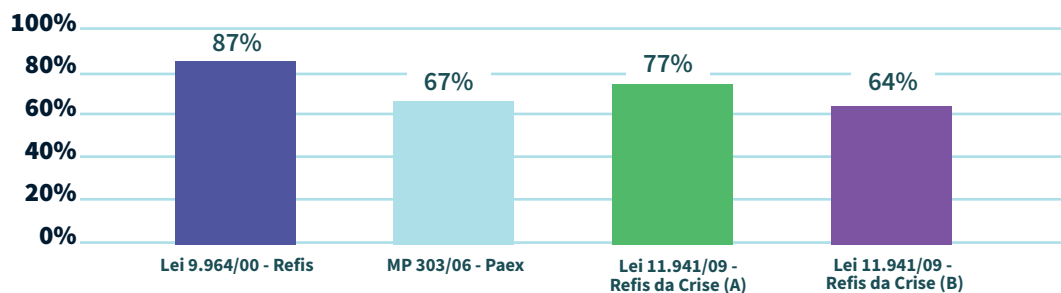
**Gráfico 15** – Devedores que aderiram a três ou mais parcelamentos especiais – Quantidade de empresas x Dívida em cobrança (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Ainda, foram encontrados indícios de que entidades empresariais estariam utilizando parcelamentos especiais como mecanismo de rolagem de dívidas, devido às recorrentes edições desses programas.

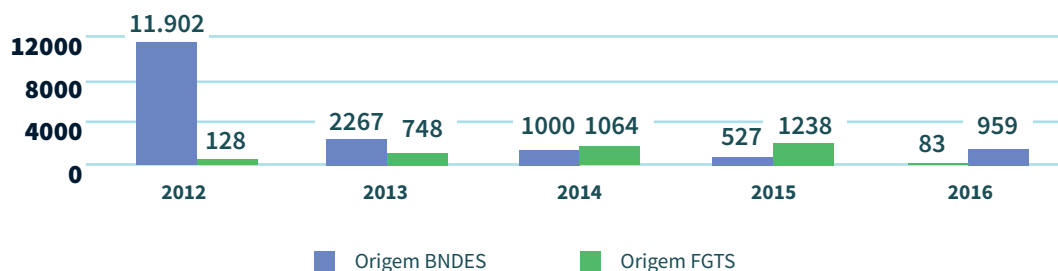
**Gráfico 16** – Percentual de exclusão do Refis por não pagamento



Fonte: Elaboração própria.

Outra questão abordada pelo TCU foi a inefetividade do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), que permite o direcionamento de recursos públicos a entidades empresariais inadimplentes com suas obrigações fiscais. Entre 2012 e 2016, verificou-se a destinação de mais de R\$ 21 bilhões em recursos subsidiados pelos cofres públicos a empresas inscritas no Cadin.

**Gráfico 17** – Volume de recursos direcionados a entidades inscritas no Cadin (R\$ milhões)



**Fonte:Elaboração própria.**

TC 016.332/2017-2  
 Acórdão 2.497/2018-TCU-Plenário  
 Relator: Ministro José Mucio Monteiro  
 Para saber mais, acesse:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/CD/76/A1/C6/698FA710EA6C5BA7E18818A8/GESTAO\\_DA\\_DIVI-DA\\_ATIVA\\_UNIAO.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/CD/76/A1/C6/698FA710EA6C5BA7E18818A8/GESTAO_DA_DIVI-DA_ATIVA_UNIAO.pdf)



## O QUE É AUDITABILIDADE E QUAL O OBJETIVO DAS AUDITORIAS FINANCEIRAS?

Auditabilidade é a qualidade do que é auditável. Para uma organização ser auditável, ela deve permitir o livre ingresso do auditor em suas dependências, além do acesso aos documentos e às informações necessários à realização da auditoria.

O principal objetivo da auditoria financeira é melhorar e promover a prestação de contas de órgãos e entidades públicos. De outro modo, o propósito de uma auditoria de demonstrações financeiras é aumentar o grau de confiança dos usuários nessas demonstrações.

Para isso, o auditor deve expressar uma opinião que forneça segurança razoável quanto à existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas, independentemente de terem sido causadas por erro ou fraude. Quando o auditor não obtém evidência de auditoria suficiente e apropriada para formar uma opinião e considera que os possíveis efeitos de distorções não detectadas podem ser relevantes e generalizados, ocorre limitação no alcance da auditoria, implicando a emissão de relatório com abstenção de opinião.

Deste modo, acessar dados e procedimentos subjacentes aos números contidos nas demonstrações contábeis é condição necessária para se executar auditoria financeira. Ou seja, para emitir uma opinião e elevar o grau de confiança dos números apresentados pelos gestores públicos, é preciso que a entidade seja auditável.

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO TCU SOBRE O TEMA

Desde a década de 1990, o TCU não obtinha as informações solicitadas à Receita Federal do Brasil para a realização de seus trabalhos, sob a ale-

gação de sigilo fiscal, com base no art. 198 do CTN. Assim, a fiscalização da administração tributária federal estava prejudicada. Porém, a partir de 2017, as auditorias financeiras do TCU tiveram papel fundamental para o necessário avanço normativo e institucional que levasse a uma melhoria da auditabilidade da RFB.

A seguir, em ordem cronológica, apresenta-se a evolução da auditabilidade da RFB e as principais conclusões das auditorias financeiras realizadas pelo TCU em demonstrações financeiras de órgãos da administração tributária que integram o Ministério da Economia.

### AUDITORIA FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2017

O TCU, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), realizou auditoria para avaliar a confiabilidade e transparência das demonstrações contábeis de 2017 do então Ministério da Fazenda (MF), com foco nas contas Créditos Tributários a Receber e Dívida Ativa da União (DAU).

Nessa fiscalização, foi identificado que a RFB contabilizou indevidamente no ativo alguns créditos tributários de baixíssima probabilidade de recuperação. A consequência foi uma subavaliação do ativo de R\$ 9,21 bilhões, após os devidos ajustes para perdas.

**Quadro 2** – Representatividade das distorções passíveis de mensuração nas contas a cargo da RFB

Ativo	Distorção Bruta	Distorção após ajustes para perdas
Créditos de empresas não operacionais (*)	R\$ 6,13 bi	R\$ 1,09 bi
Créditos de empresas inativas	R\$ 14,53 bi	R\$ 2,55 bi
Créditos vencidos há mais de 15 anos	R\$ 17,33 bi	R\$ 3,04 bi
Defasagem no reconhecimento de créditos	R\$ 6,26	R\$ 9,21 bi

Legenda: (\*) empresas em situação de recuperação judicial, extrajudicial e processos de falência ou falida | **Fonte: Elaboração própria.**

Além disso, o TCU não teve acesso aos sistemas e dados originários, devido à alegação de sigilo fiscal, o que também prejudicou a aplicação de procedimentos voltados à avaliação dos controles internos.



No que se refere aos créditos tributários inscritos em DAU, a cargo da PGFN, verificou-se superavaliação da conta de ajuste em R\$ 13,73 bilhões, o que foi reconhecido e corrigido pelo órgão.

Diante disso, o TCU se absteve de expressar opinião sobre a conta Créditos Tributários a Receber e concluiu pela confiabilidade e transparência das informações registradas na conta DAU.

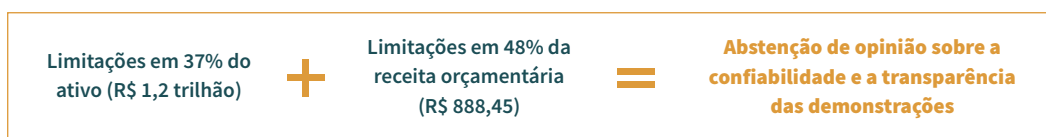
TC 026.079/2017-8  
Acórdão 977/2018-TCU-Plenário  
Relator: Ministro Vital do Rêgo  
Para saber mais, acesse:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/3D/76/30/C6/698FA710EA6C5BA7E18818A8/DEMONSTRACOES\\_CONTABEIS\\_DO\\_MF\\_2017.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/3D/76/30/C6/698FA710EA6C5BA7E18818A8/DEMONSTRACOES_CONTABEIS_DO_MF_2017.pdf)

### AUDITORIA FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2018

Ao longo da auditoria financeira nas demonstrações contábeis de 2018 do então MF, houve limitações significativas que impediram o TCU de obter evidências suficientes para formar uma conclusão sobre o conjunto das demonstrações auditadas.

A Portaria RFB 1.343/2018 criou “ambiente seguro e controlado” para auditorias de dados sigilosos e estabeleceu procedimentos específicos para solicitação e disponibilização dos dados, bem como controles físicos de segurança e retirada de informações pela equipe de auditoria. Tal fato impactou o alcance do trabalho, limitando-se a itens do ativo, da receita orçamentária realizada e de outros elementos selecionados para a auditoria.

**Figura 3 – Abstenção de opinião devido às limitações na auditoria**  
**O alcance do trabalho ficou limitado em itens do ativo, da receita orçamentária realizada e de outros elementos selecionados para a auditoria**



**Fonte: Elaboração própria.**

Não foi viável reduzir os riscos da auditoria por vários fatores, entre eles a alta materialidade das contas e falta de acesso primário e direto às bases de dados da RFB e da PGFN. Não houve limitação aos trabalhos efetuados na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Diante disso, o TCU absteve-se de expressar opinião sobre a confiabilidade e transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então MF. Ainda assim, foram identificadas as seguintes falhas:

**Quadro 3 – Falhas detectadas pela auditoria**

RFB	PGFN	STN
<p>Demora nos processos compromete a cobrança administrativa.</p> <p>Atraso no reconhecimento do ajuste para perda em créditos tributários a receber.</p>	<p>Impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões para perdas judiciais e passivos contingentes</p>	<p>Superavaliação em R\$ 29,2 bilhões do estoque dos títulos da dívida pública interna</p> <p>Não contabilização de redução a valor recuperável das participações societárias avaliadas pelo MEP.</p> <p>Superavaliação de R\$ 1,48 bilhão no registro das obrigações referentes à Lei 8.727/1993</p>

**Fonte: Elaboração própria.**

TC 034.554/2018-1  
Acórdão 1.382/2019-TCU-Plenário  
Relator: Ministra Ana Arraes  
Para saber mais, acesse:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/DF/35/0B/F9/CBB9A710B76D67A7E18818A8/Auditoria\\_Financeira\\_MF\\_2018.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/DF/35/0B/F9/CBB9A710B76D67A7E18818A8/Auditoria_Financeira_MF_2018.pdf)

## **AVALIAÇÃO DO GRAU DE AUDITABILIDADE DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

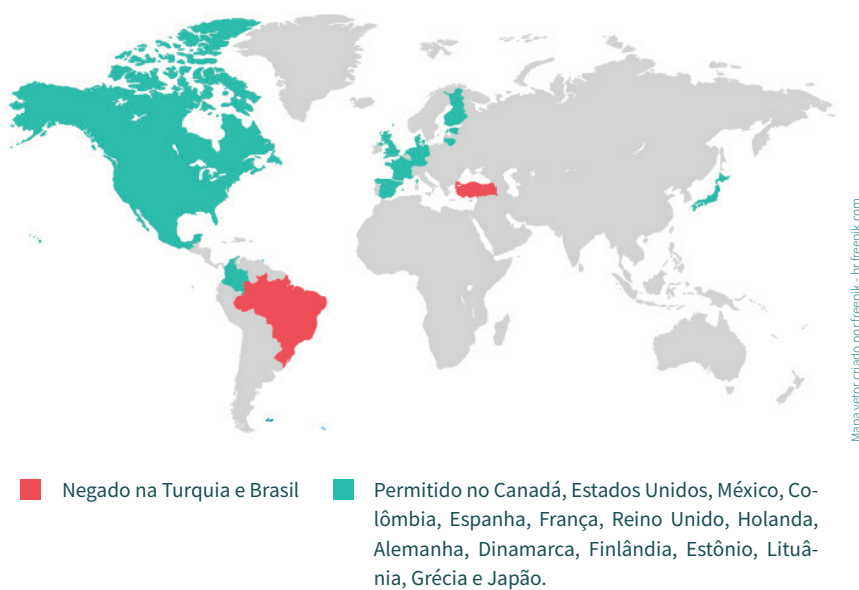
Por sua vez, a auditoria para avaliar o grau de auditabilidade do Sistema Tributário Nacional revelou que, sob a alegação de sigilo fiscal, a RFB era o único órgão público que não se submetia plenamente ao controle externo.

O órgão recusava-se a fornecer as informações solicitadas, em que pese as normas internacionais de auditoria determinarem que as entidades com

mandatos equivalentes ao do Tribunal possam poderes para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível. A negativa inviabilizou 122 fiscalizações realizadas pelo TCU, em um período de cerca de vinte anos.

Em termos comparativos, pesquisa realizada com países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstrou que 15 das 16 Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) respondentes, órgãos congêneres ao TCU, possuem poderes relativos ao acesso a dados protegidos por sigilo fiscal.

**Figura 4** – Países em que o Tribunal de Contas acessa dados protegidos por sigilo fiscal



**Fonte: Elaboração própria.**

Diante disso, o Tribunal determinou ao ME que elaborasse plano de ação harmonizando a preservação do sigilo fiscal com a necessidade de controle interno e externo do Sistema Tributário Nacional.

Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário  
Relator: Ministro Raimundo Carreiro  
Para saber mais, acesse:  
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/82/36/96/F9/498FA710EA6C5BA7E18818A8/Auditabilidade%20RFB.pdf>

### **AUDITORIA FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2019**

O TCU realizou auditoria financeira com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações referentes à Administração Tributária Federal, mais especificamente aquelas referentes ao crédito tributário, à dívida ativa da União, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários, registradas nas Demonstrações Contábeis do Ministério da Economia (ME) para o exercício de 2019.

Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão (opinião) de auditoria. Além disso, os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não são detectados representavam ou poderiam representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras.

No entanto, foram identificados achados relevantes, como as inconsistências nos valores da arrecadação federal, divergentes entre diversas fontes oficiais, demonstradas a seguir:

- Relatório do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad) – Análise da Arrecadação das Receitas Federais em 2019: **R\$ 1,54 trilhões;**
- SIAFI – Mainframe – **R\$1,33 trilhões;**
- Tesouro Gerencial – DVP do Ministério da Fazenda – **R\$1,29 trilhões;** e Balanço Orçamentário da RFB – Receitas Tributárias + Receitas de Contribuições: **R\$1,38 trilhões.**

Também foi verificada defasagem no reconhecimento do ajuste para perda dos créditos tributários a receber. No âmbito da Dívida Ativa da União, administradas pela PGFN, foram detectadas falhas que comprometem a qualidade e a confiabilidade das informações, como o uso de dados de entrada desatualizados para cálculo do rating de devedores

Diante disso, o TCU se absteve de expressar conclusão (opinião) sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa da União, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia do ano de 2019.

Acórdão 1.461/2020-TCU-Plenário  
 Relator: Ministro Bruno Dantas  
 Para saber mais, acesse:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/C7/2B/9A/798FA710EA6C5BA7E18818A8/INFORMACOES\\_CONTABEIS\\_2019.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/C7/2B/9A/798FA710EA6C5BA7E18818A8/INFORMACOES_CONTABEIS_2019.pdf)

## AUDITORIA FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2020

O TCU realizou auditoria financeira com o objetivo de verificar a confiabilidade e transparência das informações referentes à administração tributária federal registradas nas demonstrações contábeis de 2020 do ME.

Tendo em vista as limitações de acesso enfrentadas durante a execução do trabalho e fragilidades dos controles internos implementados pelas entidades auditadas, o Tribunal se absteve de expressar conclusão. Ainda assim, foram apontadas as seguintes falhas:

RFB	PGFN
<p>Inconsistências na Fita 50.</p> <p>Riscos de fragilização e/ou paralisação do projeto que integra o controle dos créditos previdenciários (PUC 02 - DCTFWeb).</p> <p>Acumulação de valores sem correta identificação em virtude da sistemática do Darf Avulso</p>	<p>Não criação do GPCLAS</p> <p>Dados de entrada para cálculo do rating de devedores desatualizados.</p> <p>Critérios excepcionais da Portaria AGU 514/2018 em desconformidade com as normas contábeis</p>

**Fonte: Elaboração própria.**

Sob o prisma da RFB, foram identificadas falhas no documento de arrecadação, denominado Fita 50, riscos relativos ao projeto que integra o controle de créditos previdenciários, além da acumulação de recursos sem a correta identificação, em virtude da sistemática de arrecadação por meio do documento denominado Darf Avulso.

No âmbito da PGFN, verificou-se a não criação do Grupo Permanente de Classificação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União (GPCLAS), a desatualização de dados de entrada utilizados para cálculo do rating de devedores, além de critérios estabelecidos na Portaria AGU 514/2018 em desconformidade com as normas contábeis.

Diante disso, o TCU recomendou ao ME que apresentasse plano de ação contemplando as etapas a serem realizadas para viabilizar a avaliação de controles internos da RFB.

Acórdão 1.152/2021-TCU-Plenário  
Relator: Ministro Augusto Sherman  
Para saber mais, acesse:

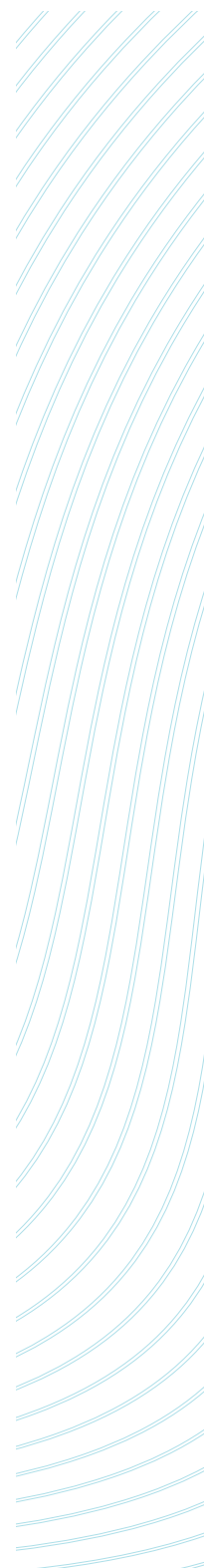
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2C/C7/B9/9A/798FA710EA6C5BA7E18818A8/INFORMACOES\\_CON-TABEIS\\_2020.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2C/C7/B9/9A/798FA710EA6C5BA7E18818A8/INFORMACOES_CON-TABEIS_2020.pdf)

### **EVOLUÇÃO NO ACESSO AOS PROCESSOS DE TRABALHO E DADOS PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL, CUSTODIADOS PELA RFB**

Apesar de reiteradas abstenções de conclusão no âmbito das auditorias financeiras, o TCU reconheceu a evolução jurídica empreendida pelo ME, para permitir compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal, necessários à execução das fiscalizações do Tribunal.



No entanto, o Tribunal tem ressaltado que as etapas operacional e cultural precisam evoluir e que as fragilidades de controle interno são, atualmente, o principal problema que pode levar à abstenção de opinião.







**Responsabilidade pelo conteúdo**

Secretaria-Geral de Administração (Segedam)

**Responsabilidade editorial**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria de Comunicação (Secom)

Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

**Projeto gráfico, diagramação e capa**

Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

**Tribunal de Contas da União**

SAFS Quadra 4, Lote 170.042-900, Brasília-DF

**Ouvidoria do TCU**

Tel.: 0800 644 150

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.