

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.911/2013-0

Natureza: Acompanhamento

Órgão(s)/Entidade(s): Casa Civil da Presidência da República, Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministérios do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), da Integração Nacional (MI) e da Fazenda (MF), Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), Secretaria de Política Econômica (SPE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (Abimóvel)

Interessado: TCU

Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: ACOMPANHAMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. APENSAMENTO AOS AUTOS REFERENTE ÀS CONTAS DO GOVERNO EXERCÍCIO DE 2013..

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92, parte da instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, a qual foi chancelada pelo Diretor da Subunidade e pelo Titular da Unidade Técnica (peças 74 a 76):

“INTRODUÇÃO**1.1 Deliberação**

1.1.1 Trata-se de 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). O Acompanhamento é decorrente de deliberação constante em Despacho de 9/7/2013 da Ministra Ana Arraes (TC 016.585/2013-5).

1.1.2 Foi deliberado o acompanhamento nos seguintes órgãos: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Política Econômica - MF e Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - PR, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados.

1.2 Visão geral do objeto

1.2.1 O IR e o IPI são impostos compartilhados entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, uma vez que a União entrega parte da arrecadação dos referidos impostos aos entes federados, conforme preceitua o art. 159 da Constituição Federal.

1.2.2 O início do acompanhamento foi baseado em evidências de que a atuação governamental por meio da desoneração do IR e do IPI afeta diretamente a repartição de receitas garantida constitucionalmente aos estados e municípios, destinada ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aos Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO), bem como relativamente ao cálculo dos mínimos constitucionais da educação e da saúde.

1.3 Objetivo e questões de auditoria

1.3.1 O objetivo do acompanhamento foi examinar os reflexos da desoneração tributária do IPI e do IR nas transferências ao FPE, FPM, IPI-Exportação, Fundeb, Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO), bem como no cálculo do mínimo constitucional da educação. Para tanto, foram formuladas as questões de auditoria adiante indicadas:

a) Quais os reflexos das desonerações do IR e do IPI nas transferências ao FPM, FPE, IPI-Exportação, Fundeb, Fundos Constitucionais de Financiamentos, Fundos Regionais de Investimentos, bem como no cálculo do mínimo constitucional da educação?

a.1) Existe alguma análise quanto aos reflexos das desonerações do IPI e IR nas repartições constitucionais, especialmente no FPM e FPE?

a.2) Quais as desonerações relativas ao IR e ao IPI instituídas a partir de 2008 e as respectivas legislações/natureza jurídicas?

a.3) Qual o montante por região e por UF da desoneração do IR e IPI de 2008 a 2012?

a.4) Qual o valor potencial da arrecadação de IR e IPI entre 2008 e 2012, caso não se houvesse concedido as desonerações?

b) Quais os resultados esperados e alcançados com as desonerações do IR e do IPI?

b.1) Quais os indicadores, objetivos e metas de cada desoneração relativa ao IPI e ao IR concedida a partir de 2008?

b.2) O que motivou a escolha da política pública de desonerar o IR e o IPI para determinados setores?

b.3) Na escolha da política de desoneração do IPI e do IR, considerou-se o impacto da medida no desenvolvimento regional? De que maneira?

b.4) Quais os reflexos das desonerações no desenvolvimento regional?

1.4 Metodologia utilizada

1.4.1 Para realização deste acompanhamento, examinaram-se as informações constantes dos documentos encaminhados pelos auditados em resposta às diligências efetuadas, mediante o confronto com os normativos que regulamentam a matéria. Além disso, foram consultados os demonstrativos de gastos tributários no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

1.4.2 Destarte, o procedimento básico foi a análise documental, identificando-se os ofícios de respostas às diligências como os principais papéis de trabalho do acompanhamento.

1.4.3 Com o propósito de estimar o valor que deixou de ser repassado a título de FPM, FPE, IPI-Exportação, Fundeb e Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO) com a

concessão das desonerações do IR e IPI, a equipe de fiscalização utilizou como base o valor total desonerado líquido no período de 2008 a 2012.

1.4.4 O valor total desonerado líquido foi obtido aplicando-se, sobre o valor total da desoneração do IR e IPI, o percentual encontrado na diferença apurada entre a arrecadação bruta e a arrecadação líquida utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no cálculo da distribuição dos recursos ao FPM, FPE, IPI-Exportação, FNO, FNE e FCO, uma vez que a base dos repasses é a arrecadação líquida, e não a bruta.

1.4.5 Para cálculo dos repasses aos fundos acima, a STN toma por base a arrecadação bruta. A partir dela são deduzidos os valores referentes ao Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribution de Terras, Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), incentivos fiscais e restituição dos impostos, para alcançar o valor da arrecadação líquida.

1.4.6 No ano de 2008, por exemplo, o valor da arrecadação líquida (R\$ 216,77 bilhões) correspondeu a 93% da arrecadação bruta (R\$ 233,78 bilhões). Então, no ano de 2008, utilizou-se esse percentual sobre o valor total desonerado (R\$ 61,50 bilhões), e chegou-se à desoneração líquida (93% de R\$ 61,5 bilhões = R\$ 57,20 bilhões). Procedimento aplicado em todo o período abrangido pelo acompanhamento, conforme demonstrado no subitem 2.1.8.9.

1.4.7 Para o cálculo dos valores estimados que poderiam ter sido repassados aos fundos constitucionais e de participação, Fundeb e IPI-Exportação, consideraram-se hipóteses simplificadoras, entre as quais a possibilidade de inexistência da concessão da desoneração do IPI e do IR, mantendo-se um cenário constante. Ademais, considerou-se que a conjuntura econômica do país, nesse período, permitisse aos agentes econômicos realizarem o pleno pagamento desses tributos se não houvesse a renúncia.

1.4.8 A equipe identificou, anualmente, agrupando os estados por região, a participação percentual da desoneração, dos últimos cinco anos, sobre o montante total distribuído pela União aos fundos. Na tabela a seguir constam os percentuais médios encontrados para o período analisado no acompanhamento.

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. Elaboração própria.

1.4.9 Na análise dos resultados esperados e alcançados com as desonerações do IR e do IPI, as comparações de valores monetários foram feitas em termos reais, descontando-se a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período:

Tabela 2 - Inflação medida pelo IPCA - 2007 a 2012

Ano	IPCA Var. anual (%)	Índice IPCA
2007	4,46%	100,00
2008	5,90%	105,90
2009	4,31%	110,46
2010	5,91%	116,99
2011	6,50%	124,60
2012	5,84%	131,87

Fonte: IBGE.

1.4.10 Exemplificando, um aumento de 10% em valores nominais entre 2007 e 2008 corresponde, em termos reais, a um aumento de 3,87%, calculado da seguinte forma: $(1,10/1,0590 - 1) * 100 = 3,87\%$. Entre 2007 e 2009, um aumento de 10% em valores nominais corresponde, em termos reais, a uma redução de 0,42%, conforme o cálculo a seguir: $[1,10/(1,0590*1,0431) - 1] * 100 = - 0,42\%$

1.4.11 Para calcular a variação anual média de cada período, foi calculada a raiz 5^a nos períodos de cinco anos e a raiz 4^a nos períodos de quatro anos. Exemplificando, uma variação de 20% em cinco anos corresponde a uma variação anual média de 3,71%, da seguinte forma: $[1,20^{(1/5)} - 1] * 100 = 3,71\%$.

1.5 Volume de recursos fiscalizados

1.5.1 O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 190 bilhões, correspondente à estimativa do montante líquido que poderia ter sido repassado aos fundos constitucionais de financiamento, fundos de participação dos estados e dos municípios, IPI-Exportação e Fundeb, em virtude da desoneração do IR e IPI no período de 2008 a 2012.

1.6 Benefícios estimados

1.6.1 O benefício esperado decorrente do acompanhamento é a transparência na formulação da política desonerativa, fundamentada em balizadores técnicos que sustentem a correlação entre a renúncia do IR e IPI e os objetivos pretendidos, identificando os reflexos da desoneração de impostos compartilhados sobre os entes federados envolvidos.

1.7 Limitações

1.7.1 Inicialmente, a equipe de fiscalização pretendia identificar, anualmente, o reflexo no FPM e FPE dos valores desonerados concedidos a partir de 2008. Essa análise não pôde ser implementada, uma vez que a Secretaria da Receita Federal do Brasil afirma, em seu sítio www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/renunciafiscal/default.htm, que não possui dados substanciais sobre os valores anuais das estimativas do montante desonerado por normativo concedor do benefício. Essa deficiência de informação é justificada por não haver informação disponível suficiente para produzir estimativa de perda de receita de qualidade satisfatória, ou por não poder identificar o valor.

1.7.2 Acrescenta-se o fato de a RFB não dispor de informações sobre os valores desonerados por unidade da federação, o que dificulta a análise sobre os reflexos das desonerações do IR e IPI por estado.

1.7.3 Outra limitação encontrada foi a inviabilidade de calcular o valor exato da arrecadação do IR e IPI caso não tivesse sido concedida a desoneração dos referidos impostos. Isso porque o cálculo envolveria uma série de variáveis indisponíveis à equipe, entre as quais a elasticidade da oferta e da demanda dos bens beneficiados, além da mudança de comportamento dos contribuintes frente à alteração da alíquota. Soma-se a isso o fato de a RFB afirmar não ter condições de realizar essa estimativa de arrecadação.

1.7.4 Com relação à identificação do montante que deixou de ser repassado aos fundos constitucionais e de participação, cabe ressaltar que os valores encontrados foram estimados pela equipe de fiscalização, em razão de haver uma série de variáveis envolvidas, cujos efeitos são desconhecidos, entre as quais o fato de que não há garantia da conversão direta do valor renunciado em arrecadação dos tributos. Isso porque há de se considerar a possibilidade de mudança de comportamento dos contribuintes, inadimplências, oscilações econômicas, entre outras variáveis.

2. QUESTÕES DE AUDITORIA

2.1 Quais os reflexos das desonerações do IR e do IPI nas transferências ao FPM e FPE, IPI-Exportação, Fundeb, Fundos Constitucionais de Financiamentos, bem como no cálculo do mínimo constitucional da educação?

2.1.1 Com o fim de entender a conexão entre as desonerações de impostos federais e os demais entes federados, é conveniente discorrer sobre a composição dos recursos que abastecem alguns fundos.

2.1.2 Os Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) e os fundos de participação (FPM e FPE) foram criados pela Constituição Federal de 1988. Em seu art. 159, inciso I, foi imposta à União a obrigação de destinar parte do produto da arrecadação do IR e do IPI para serem aplicados nos fundos de participação (45%) e em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3%).

2.1.3 Com relação ao IPI-Exportação, a transferência de parte da arrecadação do IPI para estados, Distrito Federal e municípios também foi determinada pela Constituição de 1988, em seu art. 159, inciso II e §§ 2º e 3º, que fixou repasse de 10% da arrecadação do imposto, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

2.1.4 O Fundeb, criado pela Lei 11.494/2007, recebe, entre suas fontes de recurso, 20% das receitas dos fundos de participação e do IPI-Exportação.

2.1.5 Para melhor visualização, foram resumidos, abaixo, os percentuais aplicados sobre o valor arrecadado do IR e IPI com destinação aos fundos abrangidos no escopo do acompanhamento.

Quadro 1 - IR e IPI - Percentual da arrecadação destinada a fundos

Fundo	% Arrecadação do IR e IPI
FPM	23,5%
FPE	21,5%
IPI- Exportação	10,0%*
FNE	1,8%
FNO	0,6%
FCO	0,6%
Fundeb	20% do FPM, FPE e IPI-Exportação

* Apenas IPI.

Fonte: Elaboração própria.

2.1.6 Na busca de informações sobre os reflexos das desonerações dos impostos nos fundos constitucionais, de participação, Fundeb e IPI-Exportação, a equipe de fiscalização enviou ofícios de requisição aos Ministérios da Fazenda, da Integração Nacional e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, além da STN, RFB, Casa Civil, Sudam, Sudene, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.

2.1.7 Informações prestadas

2.1.7.1 Por meio do Ofício 689/SE-C.Civil/PR, de 30/9/2013 (peça 59), e Nota Técnica 563-A/2013/SAG – C. Civil – PR (peça 59, p. 2-5), a Casa Civil informou que utiliza duas ações distintas para tratar da sistemática administrativa das renúncias tributárias. Primeiro, verifica a constitucionalidade e legalidade das proposições e depois examina o mérito, verificando nas

Exposições de Motivos (EM) a razoabilidade dos argumentos do Ministério da Fazenda e a compatibilidade das medidas com o plano e as prioridades do governo federal fixadas anualmente na mensagem ao Congresso Nacional e no PPA.

2.1.7.2 A Casa Civil ressaltou que a política de desoneração tributária tem como principais agentes formuladores, implementadores e avaliadores o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Acresceu que o MPOG acompanha programas temáticos que envolvem a renúncia tributária como uma das fontes de financiamento.

2.1.7.3 Discorreu, ainda, que acompanha os resultados da política fiscal e tributária por meio do relatório bimestral de avaliação das receitas e despesas primárias publicado pelo MF e MPOG e de indicadores macroeconômicos, constantes do relatório anual e mensal do Boletim do Banco Central do Brasil.

2.1.7.4 Ademais, a Casa Civil registrou a complexidade para se avaliar e mensurar o impacto das desonerações fiscais. Tudo isso devido ao caráter intrínseco e multidimensional dos incentivos fiscais, que servem a múltiplos fins e têm como inerente a eles a repercussão de seus benefícios, de forma diferenciada, entre uma cadeia de pessoas, atividades econômicas e sociais e regiões.

2.1.7.5 A Casa Civil enfatizou que as desonerações do IR seguem o princípio constitucional da capacidade contributiva e a obrigação constitucional de fomento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, aliados à necessidade extrafiscal de incrementar o investimento em infraestrutura e incentivar o mercado de capitais de longo prazo, tornando-os mais atrativos para investidores tradicionais e buscando novos parceiros privados para projetos de maior período de maturação.

2.1.7.6 O MDIC, por meio do Ofício 204/2013/SE – MDIC, de 27/9/2013 (peça 54), informou que, desde 2008, em relação às desonerações tributárias, somente gerencia o regime automotivo (Inovar-Auto), cuja vigência teve início em janeiro de 2013, período que extrapola a abrangência do acompanhamento.

2.1.7.7 A Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Ofício 1080/SE-MF, de 30/9/2013 (peça 52), informou que o embasamento para as desonerações tributárias encontra-se pautado nas exposições de motivos das propostas normativas, e que existem notas técnicas que aprofundam alguns estudos em torno das desonerações. Com isso, foram enviados os normativos desonerativos do período de 2008 a 2012.

2.1.7.8 O Ministério da Integração Nacional, por meio do Ofício 448/2013/Secex-MI, de 17/9/2013 (peça 46), encaminhou o Memo 270/SFRI-MI, de 12/9/2013 (peça 46, p. 2-4), o qual afirma que a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) não participou de estudo de impacto da política de desoneração do IPI e do IR no desenvolvimento regional, nem fez análise quanto aos impactos regionalizados das desonerações do IPI e do IR nos fundos.

2.1.7.9 Adicionalmente, no tocante aos reflexos das desonerações em termos econômicos e sociais no desenvolvimento regional, a SFRI informou que, em decorrência das desonerações ocorridas entre 2008 a 2013, a projeção de recursos que deixam de ingressar junto aos fundos constitucionais é de R\$ 6,07 bilhões. Com isso, o reflexo para o desenvolvimento regional pode ser medido pelo montante dos financiamentos que deixarão de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

2.1.7.10 O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou, por meio do Ofício Interministerial 1077/SE/MF/MP, de 27/9/2013 (peça 60), que o planejamento prévio à instituição da renúncia tributária ocorre dentro da estratégia de política econômica e de formulação de políticas públicas do governo. No que se refere à avaliação de resultados, tende a ser feita pelo respectivo órgão ou fórum em que ocorre o acompanhamento do benefício.

2.1.7.11 O Banco da Amazônia, por meio do Ofício 2013/33, de 24/9/2013 (peça 53) informou que, com relação ao FNO, não foi realizado estudo sobre a desoneração tributária decorrente de IR e IPI.

2.1.7.12 Ressaltou, no entanto, que nos últimos exercícios de operacionalização do Fundo não foram utilizados todos os recursos financeiros disponíveis, razão pela qual entende que os beneficiários do fundo não tiveram qualquer perda em termos econômicos e sociais, uma vez que toda a demanda foi atendida.

2.1.7.13 Ainda sobre a análise quanto aos reflexos das desonerações do IPI e IR nas repartições aos fundos constitucionais e de participação, o BNB destacou, por meio do Ofício 2013/719-217, de 16/9/2013 (peça 48), que foram realizadas algumas análises sobre o tema no capítulo de finanças públicas da revista BNB Conjuntura Econômica, editada pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene). Como resultado dessas análises, foi identificada a dificuldade de se estimar o efeito real das desonerações do IPI, dado que o objetivo da renúncia é criar um clima de alavancagem da atividade econômica com o aumento do consumo dos bens desonerados.

2.1.7.14 O referido estudo considerou que, ao se associar as desonerações ao ciclo da conjuntura econômica, que pode estar num período de desaceleração da atividade econômica ou de aquecimento, é tecnicamente difícil estimar quais as medidas responsáveis por possíveis perdas de arrecadação. Ademais, destacou que as principais fontes de recursos dos estados nordestinos são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e os fundos de participação FPM e FPE, sendo que os fundos estão mais diretamente associados à evolução do IR, que representa a maior proporção da soma da arrecadação do IR e do IPI.

2.1.7.15 O BNB informou, ainda, que o problema para se calcular o real impacto das políticas de incentivo fiscal à indústria é que o corte nas alíquotas provoca um aumento na demanda, que poderia não acontecer caso as alíquotas se mantivessem. Acrescentou que a relação entre a arrecadação do IPI e a produção industrial é fraca, pois mesmo em período de crescimento da produção, a arrecadação do IPI pode cair. Mas quando o corte nas alíquotas incide em bens de alto valor industrial, como carros e linha branca, a queda da arrecadação do IPI pode superar a queda da produção.

2.1.7.16 Enfatizou a dificuldade em se determinar até quanto a queda dos repasses ao FPM e FPE é decorrente da política adotada pelo governo federal nas alíquotas do IPI para determinados setores.

2.1.7.17 A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam informou, por meio do Ofício/Gab/218/2013, de 23/9/2013 (peça 49), que a análise quanto aos impactos regionalizados das desonerações tributárias do IPI e IR em diversos fundos está sendo tratada no âmbito da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional, no sentido de estabelecer metodologia apropriada para a mensuração dos referidos impactos.

2.1.7.18 A Sudam enfatizou que, no período de 2008 a 2012, o montante desonerado, no âmbito da instituição, foi de R\$ 11,3 bilhões. Essas desonerações possibilitaram a atração e manutenção de desenvolvimento em projetos de modernização, ampliação e implantação de empreendimentos. Destacou que, além de garantir renda para muitos trabalhadores, esses instrumentos promoveram a geração de investimentos privados na Amazônia no montante de R\$ 240,8 bilhões internalizados na região.

2.1.7.19 A Sudene encaminhou o Ofício 361/2013-Sudene, de 24/9/2013 (peça 55), informando que o papel da Superintendência na administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) se refere à elaboração anual das Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do Fundo, bem como à aprovação dos Relatórios de Resultados e Impactos de tais aplicações. Nesse contexto, informou que não foram realizados, no âmbito da Sudene, nenhum estudo ou análise aprofundada a respeito dos impactos das desonerações tributárias instituídas pelo governo federal no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

2.1.7.20 No entanto, acresceu que, de acordo com estudo realizado pelo Ministério da Integração Nacional, a perda estimada de arrecadação para o FNE, entre os anos de 2009 e 2012, foi de aproximadamente R\$ 4.967.000,00.

2.1.7.21 Ainda quanto aos reflexos das desonerações do IR e IPI sobre os fundos constitucionais e de participação, a STN informou, por meio do Memorando 372/2013/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 25/9/2013 (peça 52, p. 37-38), que não foram realizados repasses com vistas a compensar reduções nas transferências do FPE e FPM, a partir de 2008, tendo em vista não terem sido observadas perdas nas mencionadas transferências. Acrescentou que os auxílios financeiros concedidos após 2008 a estados e municípios não têm qualquer relação com as desonerações ocorridas.

2.1.7.22 Outro destaque dado pela equipe de fiscalização recaiu sobre o valor potencial da arrecadação de IR e IPI entre 2008 e 2012, caso não houvesse a concessão das desonerações do IR e IPI.

2.1.7.23 A Secretaria da Receita Federal do Brasil destacou, por meio da Nota Cetad/Copan 87/2013, de 24/9/2013 (peça 52, p. 4-7), que as medidas de desoneração do IR e IPI produzem dois efeitos na arrecadação de tributos federais.

2.1.7.24 Um efeito direto, produto da redução da alíquota, que causa uma diminuição no cálculo do tributo devido, e pode levar a uma perda de arrecadação. E um efeito indireto, produto da mudança de comportamento dos contribuintes face à nova tributação, que causa alteração do padrão de consumo, da demanda e nível de venda de determinados bens e serviços, e pode levar a um aumento de arrecadação no próprio tributo e em outros tributos que têm sua base de cálculo afetada pela situação.

2.1.7.25 A RFB adicionou que, “caso não houvesse a desoneração, a arrecadação do IPI e do IR seria acrescida do montante estimado da desoneração e diminuída do valor de arrecadação adicional gerado pelo impacto das medidas na ocorrência das situações desoneradas”.

2.1.7.26 Por meio da Nota Cetad/Copan 107/2013, de 11/11/2013, encaminhada pelo Ofício 1056/2013-RFB/Gabin (peça 67), a RFB informou que não dispõe de informações quanto ao valor potencial da arrecadação do IR e IPI, no período de 2008 a 2012, caso não fossem concedidas as desonerações dos referidos impostos. Acrescentou que qualquer cálculo que tentasse arbitrar levaria a um valor discricionário, incompatível com a precisão e certeza necessárias ao cálculo.

2.1.7.27 Há que se ressaltar, contudo, que o Ipea, em sua Nota Técnica “Impactos da Redução do Imposto sobre Produto Industrializados (IPI) de Automóveis” (peça 68), buscou encontrar o custo da política de desoneração do IPI sobre os automóveis. Para isso, obteve uma estimativa da arrecadação de impostos na cadeia automobilística no cenário sem desoneração do IPI, no período de janeiro a junho de 2009.

2.1.7.28 No estudo, o Ipea considerou que sem a redução de alíquotas, as vendas de veículos e a receita de outros impostos teriam sido menores. Por isso, no cálculo do custo da desoneração, considerou o volume total desonerado de R\$ 1.817 milhões subtraído da contribuição positiva que o IPI reduzido de automóveis teve sobre a arrecadação dos demais impostos – Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto de Importação (II) e o próprio IPI (sem incluir a parcela do IPI de automóveis).

2.1.7.29 Com dados trimestrais, o Ipea fez uma regressão com as vendas de veículos. Com base na diferença entre a previsão de receita com as vendas de veículos e a previsão com a estimativa de vendas no cenário sem desoneração do IPI, apurou que houve contribuição do IPI reduzido sobre a receita dos demais impostos.

2.1.7.30 O fundamento para a interpretação dada pelo Ipea é que, para avaliar a desoneração, a comparação deve ser feita com o cenário hipotético em que esta não tivesse ocorrido.

2.1.7.31 Concluiu-se que, sem a desoneração do IPI de automóveis, a arrecadação dos principais tributos federais no primeiro semestre de 2009 seria menor em R\$ 1.258 milhões.

2.1.7.32 Assim, descontando o impacto positivo do IPI reduzido apenas sobre outros tributos federais, chega-se a um custo da redução de alíquotas de R\$ 559 milhões (volume total desonerado, R\$ 1.817 milhões, menos R\$ 1.258 milhões). Porém, o Ipea destacou que, caso se considerasse o efeito da redução do IPI sobre a arrecadação de ICMS, possivelmente se chegaria a um custo da desoneração significativamente menor.

2.1.7.33 O estudo concluiu que, do ponto de vista do setor público, que inclui União, estados e municípios, a perda de arrecadação com o IPI foi, em boa medida, compensada em outros tributos.

2.1.7.34 A equipe de fiscalização também teve acesso ao artigo “O prejuízo dos municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS” (peça 73), escrito por François E. J. Bremaeker, publicado no Observatório de Informações Municipais de julho de 2013.

2.1.7.35 O referido artigo destacou o ICMS e o FPM como as principais receitas municipais. Observou, também, que as dificuldades financeiras vivenciadas pelos municípios entre os anos de 2008 a 2009 se fizeram sentir de forma mais acentuada através do desempenho do FPM, pois, no ano de 2009, o valor repassado foi menor que o recebido em 2008.

2.1.7.36 Nas análises empreendidas, o artigo deu ênfase ao ano de 2010, no qual houve aumento de 2,04% nos repasses do FPM em relação a 2008. Porém, o salário mínimo, que responde por mais de 70% das despesas municipais, foi reajustado em 22,89%.

2.1.7.37 O estudo concluiu que o resultado dessa política desonerativa é assustador para as finanças dos municípios, principalmente pelo montante envolvido.

2.1.8 Análise

2.1.8.1 Apesar da magnitude dos recursos envolvidos na desoneração tributária, somada ao fato de envolver impostos compartilhados, os auditados não apresentaram avaliação dos impactos da desoneração do IR e IPI sobre as unidades federadas, nem sobre os fundos constitucionais e de participação.

2.1.8.2 Quanto às informações prestadas, apesar de a Casa Civil ter identificado o Ministério da Fazenda e o MPOG como principais agentes formuladores, implementadores e avaliadores da política de desoneração (vide item 2.1.7.2), a Receita Federal relatou em sua Nota Cetad/Copan 87/2013 (peça 52, p. 4-5), que apenas estima o impacto na arrecadação e que não possui atribuição regimental para análise da motivação da escolha da política, nem definição de indicadores, objetivos e metas dessas políticas.

2.1.8.3 Ademais, a Portaria-MF 453, de 5/8/2013, ao regulamentar o cálculo do impacto fiscal, incumbiu à RFB apenas estimar o impacto na arrecadação federal decorrente de dispositivos que alterem a legislação dos tributos por ela administrados. Ou seja, a RFB estima o valor que deixará de ser arrecadado, mas não adentra no escopo da avaliação da política desonerativa.

2.1.8.4 Outro ponto que merece destaque é a declaração do MPOG de que a avaliação de resultados tende a ser feita pelo respectivo órgão ou fórum em que ocorre o acompanhamento do benefício, conforme informado no item 2.1.7.10.

2.1.8.5 A Sudam, no entanto, informou, por meio do Ofício/Gab/218/2013 (peça 49, p. 1), que as análises quanto aos impactos regionalizados das desonerações tributária do IPI e do IR em diversos fundos, particularmente o FNO e FDA, está sendo tratada no âmbito da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional. Porém, o MI informou que não

participou de estudo de impacto da política de desoneração do IPI e do IR no desenvolvimento regional nem sobre os fundos constitucionais ou os de participação (Memo 270/SFRI-MI – peça 46, p. 2).

2.1.8.6 Na mesma linha exposta pela Sudam, o Banco da Amazônia reconheceu que não realizou estudo sobre a desoneração do IPI e do IR (Ofício 2013/33 – peça 53, p. 2). Ou seja, a equipe não identificou avaliação, por parte dos órgãos envolvidos, sobre os resultados da política desonerativa do IR e IPI.

2.1.8.7 Em que pese a falta de transparência sobre a atuação dos auditados na política desonerativa do IPI e do IR, e com o propósito de responder às indagações formuladas na matriz de planejamento, a equipe de fiscalização levantou dados e informações, principalmente as que envolvem o montante que poderia ter sido repassado aos fundos de participação e fundos constitucionais e o efeito regional da renúncia sobre esses fundos.

2.1.8.8 De acordo com o “Demonstrativo dos Gastos Tributário da Receita Federal do Brasil, estimativas bases efetivas 2010, série 2008 a 2012” (peça 65), o valor das desonerações existentes no período referentes ao IR e IPI foi de aproximadamente R\$ 354 bilhões.

2.1.8.9 A equipe de fiscalização apurou, então, o que aqui foi denominado “desoneração líquida”. Para chegar a esse montante, aplicou-se sobre a desoneração bruta o percentual encontrado na diferença apurada entre a arrecadação bruta e a arrecadação líquida utilizada pela STN no cálculo da distribuição dos recursos ao FPM, FPE, IPI-Exportação, FNO, FNE e FCO, uma vez que a base das transferências é a arrecadação líquida, e não a bruta, conforme tabela seguinte.

Tabela 3 - Apuração da desoneração líquida - 2008 a 2012

Exercício	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Arrecadação bruta (Ab)	233.787.013	225.113.392	248.453.317	301.758.001	310.256.185	1.319.367.908
Arrecadação líquida (Al)	216.770.360	209.265.490	226.884.281	279.466.228	288.165.616	1.220.551.975
% (Al)/(Ab)	93%	93%	91%	93%	93%	93%
Desoneração bruta (Db)	61.508.767	59.457.746	70.576.558	77.234.422	85.200.686	353.978.179
Desoneração líquida (Dl)	57.203.153	55.295.704	64.224.668	71.828.012	79.236.638	327.788.175

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração própria.

2.1.8.10 Utilizando a metodologia identificada acima, encontrou-se um montante de R\$ 327,79 bilhões de desoneração líquida, que serviu de base para os cálculos da possível distribuição aos fundos constitucionais e de participação, assim como ao IPI-Exportação e Fundeb, conforme ilustrado na tabela a seguir.

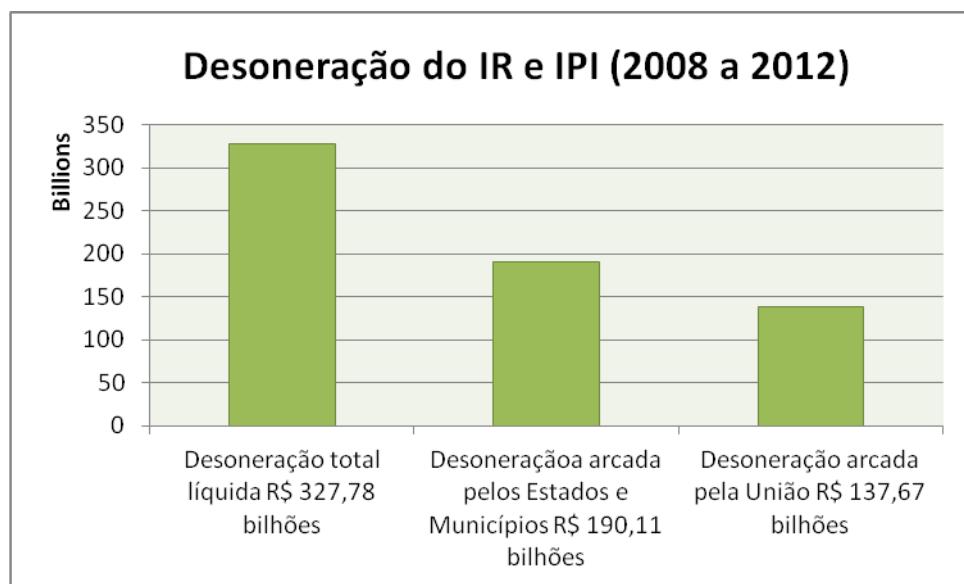
Tabela 4 - Distribuição da desoneração líquida aos fundos - 2008 a 2012

Período: 2008 a 2012		
Desoneração líquida IR	247.793.282.670	76%
Desoneração líquida IPI	79.994.893.883	24%
Desoneração Líquida Total	327.788.176.553	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração própria.

2.1.8.11 Diante dos valores apresentados, a primeira conclusão da equipe foi a de que as desonerações do IR têm tido maior impacto junto às transferências constitucionais do que as do IPI, uma vez que representam 76% das renúncias concedidas, o equivalente a R\$ 247,8 bilhões líquidos.

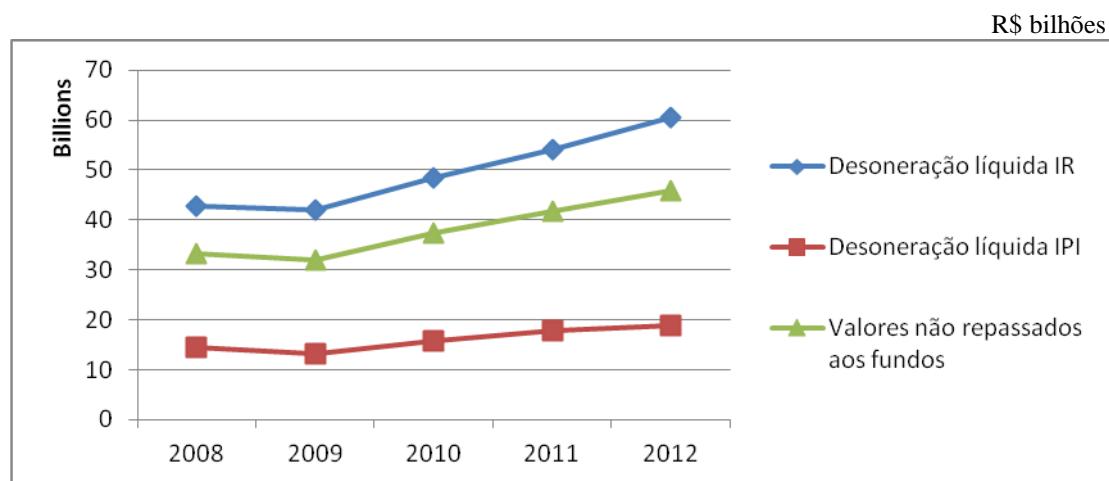
2.1.8.12 Ademais, conforme demonstrado no gráfico a seguir, no período abrangido pelo acompanhamento, dos R\$ 327,78 bilhões de desoneração líquida, 42% foram arcados pela União, o equivalente a R\$ 137,67 bilhões, enquanto que os estados e os municípios responderam com 58% do total desonerado com o IPI e IR, o que corresponde a cerca de R\$ 190,11 bilhões.

Gráfico 1

Fonte: Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

2.1.8.13 Ou seja, a cada real de renúncia do IR e IPI concedida pela União, estima-se que R\$ 0,58 pertenceriam aos estados e municípios, uma vez que parte substancial do valor arrecadado dos citados impostos é compartilhada com os entes subnacionais.

2.1.8.14 Outro aspecto a ser observado é a relação existente na linha de evolução das desonerações concedidas com os repasses que deixaram de ser efetuados. Como visualizado no gráfico a seguir, percebe-se o crescimento acentuado da renúncia do IR em detrimento do IPI. Nota-se, também, evolução dos valores não repassados aos fundos, constatação excetuada apenas no ano de 2009.

Gráfico 2 - Desonerações X Repasses não efetuados

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração própria.

2.1.8.15 A partir do montante apurado da desoneração líquida, a equipe identificou os valores potenciais que deixaram de ser transferidos, por região, a título de FPM, FPE, fundos constitucionais

de financiamento (FCO, FNE, FNO), IPI-Exportação e Fundeb, em razão dos benefícios fiscais concedidos sobre o IR e o IPI, conforme tabela abaixo.

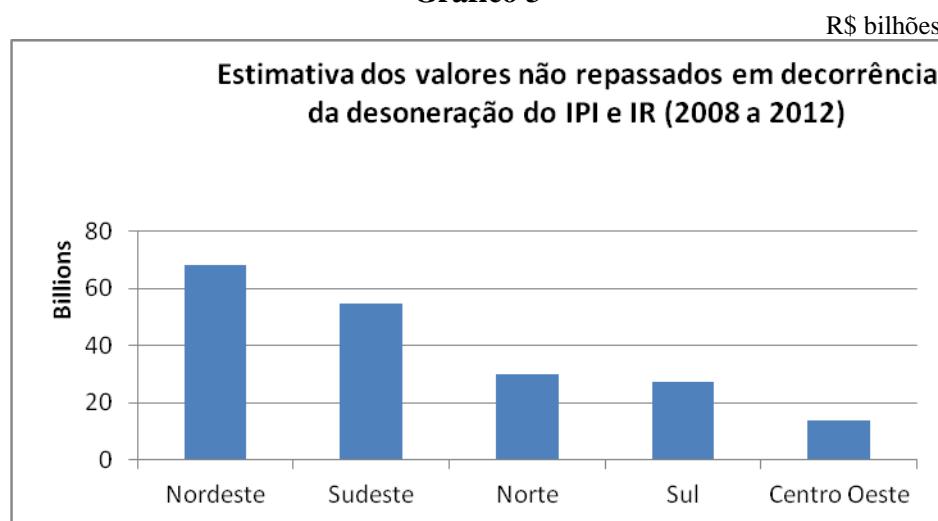
Tabela 5 - Estimativa dos valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e IR - 2008 a 2012

Região	FPM	FPE	IPI-Exp	Fundeb	FCO/FNE/FNO	Total	% não distribuído
Nordeste	21.978.879.037	29.576.720.516	2.402.886.664	9.352.545.747	5.900.187.178	68.213.729.128	35,9%
Sudeste	19.135.539.502	4.780.987.228	14.287.832.551	15.392.154.159	-	54.491.296.686	28,7%
Sul	10.755.883.887	3.675.947.727	6.850.200.885	5.055.391.722	-	27.160.895.432	14,3%
Norte	5.341.583.679	14.303.495.987	1.755.449.512	3.519.729.434	1.966.729.059	26.720.518.572	14,1%
Centro-Oeste	4.411.058.603	4.042.414.909	1.022.740.151	2.210.046.142	1.966.729.059	13.528.945.638	7,1%
Total	61.622.944.708	56.379.566.367	26.319.109.762	35.529.867.204	9.833.645.297	190.115.385.456	100%

Fonte: Elaboração própria.

2.1.8.16 A equipe identificou que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido R\$ 68,2 bilhões, conforme visualizado no gráfico a seguir.

Gráfico 3



Fonte: Elaboração própria.

2.1.8.17 Há de se destacar que, no tocante à desoneração tributária referente aos impostos federais, a região Sudeste é a maior beneficiada, conforme conclusão constante no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2012, quando da análise das desonerações tributárias concedidas pela União:

(...) quanto à regionalização das renúncias de receitas federais no exercício, dados obtidos revelam que a distribuição seguiu o mesmo padrão de 2011.

(...) verifica-se maior participação da região Sudeste, com 46,24% do total das renúncias em 2012, enquanto a região Centro-Oeste recebeu a menor participação no total dos benefícios, com 7,44 %.

2.1.8.18 Cabe destacar que, com a desoneração do IR e do IPI, além de se beneficiar a região Sudeste, maior recebedora dos benefícios tributários, prejudica-se a região Nordeste. Isso ocorre

porque, com a desoneração dos impostos em referência, identifica-se uma diminuição direta dos valores a serem repassados aos entes subnacionais por meio dos fundos constitucionais e de participação, uma vez que esses impostos são compartilhados.

2.2 Quais os resultados esperados e alcançados com as desonerações do IR e do IPI?

2.2.1 Nesta questão, são abordados a motivação da política pública de desonera o IR e o IPI para determinados setores, os indicadores, objetivos e metas das desonerações, bem como alguns resultados alcançados com essa política.

2.2.2 Em relação aos indicadores, objetivos e metas das desonerações concedidas a partir de 2008, cabe esclarecer a diferença entre objetivo e meta: objetivo é a descrição do que se pretende alcançar, enquanto meta é a definição dos objetivos em termos quantitativos, e com um prazo determinado para o seu alcance.

2.2.3 No intuito de verificar os efeitos na economia da redução do IPI sobre eletrodomésticos da linha branca (fogões, geladeiras, freezers, lavadoras de roupas, lavadoras de louças, fornos de micro-ondas, etc), veículos automotores e móveis, foram solicitados, às entidades representantes dos referidos setores e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados de produção, vendas, emprego e pagamento de impostos, nos exercícios de 2007 a 2012 (peças 13 a 17).

2.2.4 Para subsidiar a resposta a esta questão, foram também encaminhados ofícios de requisição à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao MDIC e ao Ipea (peças 3, 11, 7 e 10, respectivamente).

2.2.5 Informações prestadas

2.2.5.1 Segundo informado pela Casa Civil da Presidência da República, em relação às desonerações tributárias, são verificadas previamente a constitucionalidade e a legalidade das proposições, em especial o cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal (LRF), da Lei sobre o Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seguida, é examinado o mérito das desonerações propostas, verificando nas exposições de motivos “a razoabilidade dos argumentos do Ministério da Fazenda e a compatibilidade das medidas com o plano e as prioridades do Governo Federal fixadas anualmente na Mensagem ao Congresso Nacional (vide quadro abaixo) e no PPA” (peça 59, p. 2-3).

Quadro 2 - Prioridades da Política de Desoneração Tributária

Ano	Prioridade
2008	Estudar medidas de desoneração focadas nos produtos da cesta básica e nos materiais de construção destinados à população de mais baixa renda.
2009	Estimular o consumo, reduzindo-se alíquotas de impostos de bens duráveis, do IR e IOF.
2010	Incentivar as vendas e produção e manter a confiança de trabalhadores e empresários.
2011	Promover a desoneração de atividades indutoras do crescimento, em especial dos investimentos, assim como dos bens de consumo popular.
2012	Promover a desoneração da folha de pagamento para empresas de setores intensivos em mão de obra, o novo regime do setor automotivo e a desoneração das exportações.
2013	Estabelecer política de desoneração com vistas à redução e racionalização da carga tributária e como instrumento, sempre que necessário, para estimular a demanda e a produção; e implantação de uma política tributária mais justa para os cidadãos e mais favorável ao investimento em parceria com o Congresso Nacional e com os Estados e Municípios.

Fonte: Casa Civil.

2.2.5.2 Quanto ao IPI, a Casa Civil informa que, “por força constitucional, subordina-se ao princípio da seletividade e à regra de redução de seu impacto sobre a aquisição de bens de capital, na forma da lei”. Assim, “esses mandamentos constitucionais são norteadores das desonerações concedidas no âmbito do IPI, com vistas a atender, cumulativamente, a objetivos conjunturais da política econômica, e, assim, demandando prazos de vigência reduzidos: de alguns meses ou poucos anos”, mas respeitando-se os prazos máximos fixados nos normativos legais (peça 59, p. 4-5).

2.2.5.3 Já as desonerações do IR, segundo informado, “seguem o princípio constitucional da capacidade contributiva e da obrigação constitucional de fomento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”, além de atender “à necessidade extrafiscal de incrementar o investimento em infraestrutura e incentivar o mercado de capitais de longo prazo, tornando-os mais atrativos para investidores tradicionais e buscando novos parceiros privados para projetos de maior período de maturação” (peça 59, p. 5).

2.2.5.4 O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) informa, baseado em estudos técnicos, como o Estudo da Competitividade do Setor Automotivo Brasileiro, desenvolvido pela CSM Advisory no ano de 2010, e o Diagnóstico Setorial do Conselho de Competitividade da Indústria Automotiva, em 2012, que “o veículo brasileiro incorpora muitas autopeças importadas, haja vista que o crescimento das importações de autopeças foi muito superior ao crescimento da produção de veículos”. Segundo informado, “no período 2004-2011, o crescimento das importações de autopeças (193%) foi muito superior ao crescimento da produção brasileira de veículos (56%)”, sendo que “os investimentos da indústria brasileira de autopeças para ampliação da capacidade instalada não têm acompanhado o aumento da produção das montadoras” (peça 54, p. 15-16).

2.2.5.5 Ainda segundo o MDIC, “a redução da competitividade dos veículos brasileiros reflete-se nos dados estatísticos que mostram o aumento da participação dos veículos importados no mercado interno (5,1% em 2005 para 23,6% em 2011) e a redução da participação dos veículos exportados em relação à produção total (30,7% em 2005 para 15,9% em 2011)”. Assim, “a análise das causas da perda de competitividade da produção local evidenciaram a necessidade de fortes ações para reduzir custos que incidem interna e externamente sobre a cadeia produtiva” (peça 54, p. 16).

2.2.5.6 No tocante à Lei 11.774, de 17/9/2008, que desonerou, entre outros, o imposto de renda na fonte incidente sobre remessas ao exterior para pagamento de serviços de apoio (logística) prestados no exterior e despesas com promoção comercial de produtos, serviços e destinos turísticos do Brasil no exterior, tendo por objetivos incrementar a participação das exportações brasileiras no mercado internacional, bem como incentivar o turismo de estrangeiros no Brasil, a Secretaria de Comércio e Serviços (SCS) do MDIC informou que “a extensão da redução a zero da alíquota do imposto de renda nas remessas financeiras ao exterior destinadas a pagamento de despesas para a promoção comercial de serviços brasileiros no exterior (...) foi iniciativa desta Secretaria e se trata de medida concernente à ação ‘Desoneração Tributária das Exportações de Serviços’, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)”, lançada em maio de 2008 (peça 54, p.29).

2.2.5.7 Quanto às desonerações concedidas ao setor automotivo, que foram as mais significativas, o MDIC informa (peça 54, p. 4-5):

3. No que tange ao setor automotivo, cabe inicialmente informar que a desoneração de IPI instituída no período após 2008 está consolidada no Regime Automotivo de 2012 e no INOVAR-AUTO - Regime Automotivo 2013-2017. Destaque-se que, não há, em qualquer Regime Automotivo adotado a partir de 2008, incentivos tributários baseados em IR.

4. O Regime Automotivo 2012 foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 540, de 2 de agosto de 2011, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Ficou estabelecida a redução de alíquotas de IPI para as empresas fabricantes, no País, dos produtos classificados nas posições 87.01 a 87.06 da TIPI, com o objetivo de estimular a competitividade, a agregação de conteúdo

nacional, o investimento, a inovação tecnológica e a produção local. Posteriormente, o Decreto nº 7.567, de 15 de setembro de 2011, regulamentou o disposto na MP nº 540.

5. Por sua vez, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO foi criado pela Lei nº 12.715, de 2012, em seu art. 40, com o objetivo de “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus (chassis com motor) e autopartes.”

6. O INOVAR-AUTO foi regulamentado por meio do Decreto nº 7.819, de 2012, alterado pelos Decretos nº 7.969, de 2013, e nº 8.015, de 2013, que estabeleceram termos, limites e condições para a habilitação, nas suas diferentes modalidades.

2.2.5.8 No que tange aos indicadores do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto), o MDIC esclarece que (peça 54, p. 21):

Com relação aos indicadores, os mesmos serão objeto de debate no âmbito do Grupo de Acompanhamento instituído pelo art. 33 do decreto nº 7.819, de 2012, o qual ainda não foi formalmente constituído:

“Art. 33. Fica instituído Grupo de Acompanhamento composto de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação, designados por ato conjunto, com o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos deste Decreto em termos de produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor.”

Contudo, alguns indicadores já se colocam para debate, a partir das diretrizes/bases, desafios e resultados esperados do Programa, como: investimentos aprovados/realizados; expansão de capacidade produtiva instalada; dispêndios em P&D; dispêndios em engenharia, TIB e capacitação de fornecedores; dispêndios em insumos estratégicos e ferramentaria; e incremento de eficiência energética.

2.2.5.9 A respeito das metas do Inovar-Auto, o MDIC informa (peça 54, p. 21-22) que o programa já define percentuais mínimos a serem investidos pelas empresas habilitadas em pesquisa, desenvolvimento tecnológico, engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores, bem como as metas de eficiência energética (art. 7º e Anexo II do Decreto 7.819/2012).

2.2.5.10 Em relação aos resultados esperados com as medidas de desoneração do IR e do IR, o Ministério da Fazenda informou o seguinte (peça 52, p. 2):

Com referência aos resultados esperados com as medidas de desoneração autorizadas, cabe mencionar: (i) a manutenção dos vínculos formais de trabalho já estabelecidos e expansão do emprego; (ii) melhoria do ambiente produtivo e incentivo aos investimentos setoriais; (iii) o incentivo direto e indireto ao crescimento da produção de outros setores que consubstanciam efeitos encadeados para trás (insumos) e para frente; (iv) a recuperação dos demais tributos, em função da dinamização da cadeia produtiva; (v) benefício aos consumidores dos bens desonerados, com ampliação de bem estar.

Sobre as desonerações, a supressão do ônus impositivo de tributos sobre a atividade produtiva é voltada à geração de emprego e renda na economia. Essas desonerações induzem impactos positivos diretos na arrecadação tributária, o que repercute na arrecadação dos impostos federais, estaduais e municipais incidentes sobre esses bens e serviços e, indiretamente, sobre as cadeias produtivas (ICMS, IPVA e ISS, notadamente).

Ademais, os cenários de desaquecimento do nível de atividade, que demandaram tais medidas de desoneração, sem esta intervenção, teriam acentuado o grau de flutuação cíclica, potencializando a retração da atividade econômica.

2.2.5.11 Quanto aos resultados alcançados, o Ministério da Fazenda apresentou as seguintes informações (peça 52, p. 2):

A título de ilustração, é importante ressaltar que, a despeito das desonerações autorizadas a partir de 2008, não houve redução da arrecadação tributária total em proporção do PIB. Com efeito, a arrecadação de tributos federais aumentou de 22,68% do PIB (em 2008) para 23,38% (2012). Em verdade, as desonerações autorizadas foram compensadas pelo aumento de outros tributos federais, que registraram 5,07% do PIB (2008) e atingiram 5,51% do PIB (2012). Além disso, cabe ressaltar a evolução da arrecadação previdenciária nesse período, que apresentou crescimento significativo, equivalente a 0,9% do PIB, o que sugere forte crescimento da massa salarial e da formalização e, por conseguinte, a dinâmica positiva do nível de emprego. São ilustrativas, igualmente, as informações pertinentes à evolução da arrecadação em âmbito subnacional. Em 2008, a arrecadação de tributos estaduais representou 8,03% do PIB (2008), atingindo 8,25% do PIB (2012). De forma similar, a arrecadação municipal evoluiu de 0,81% do PIB (2008) para 0,99% do PIB (2012).

2.2.5.12 A Nota Técnica “Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis”, do Ipea (peça 68), analisa os impactos, no primeiro semestre de 2009, da redução do IPI sobre automóveis, instituída em dezembro de 2008, sobre as vendas, a arrecadação e o emprego. Segundo apurado pelo Ipea, a partir de dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), as vendas no primeiro semestre de 2009 superaram as do mesmo período de 2008, estimando em 13,4% a parcela do aumento das vendas que poderia ser atribuída ao IPI mais baixo no período. Quanto ao impacto sobre o emprego, o estudo do Ipea apontou desaceleração na tendência de redução do emprego ao longo do primeiro semestre de 2009, sugerindo, a partir de algumas hipóteses, que “a redução do IPI contribuiu para manter entre 50 mil e 60 mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira no primeiro semestre” (peça 68, p. 7). Já o impacto sobre a arrecadação foi tratado na questão 2.1.

2.2.5.13 No Texto para Discussão 1512, de outubro de 2010, intitulado “Políticas Anticíclicas na Indústria Automobilística: Uma Análise de Cointegração dos Impactos da Redução do IPI sobre as Vendas de Veículos” (peça 69), o Ipea analisa os impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículos no Brasil entre janeiro e novembro de 2009, considerando também o aumento do crédito automotivo no período. No estudo, “foi estimado um modelo no qual as vendas internas de veículos são função do preço, da renda e do crédito concedido para sua aquisição” (peça 69, p. 5).

2.2.5.14 Ao comparar a evolução das vendas com redução do IPI com aquelas sem redução do IPI, o estudo do Ipea verificou que “a redução do imposto foi capaz de motivar um aumento expressivo na demanda” (peça 69, p. 21). A partir dos dados, “pôde-se concluir que 20,7% das vendas observadas entre janeiro e novembro de 2009 decorreram da política anticíclica adotada. Este valor é superior àquele que havia sido obtido pela Ipea (2009), cuja estimativa, para o primeiro semestre de 2009, alcançava 13,4% das vendas” (peça 69, p. 21). Estimando-se qual teria sido a trajetória das vendas caso não tivesse havido a redução do IPI, mas apenas um aumento de 5% no volume de crédito automotivo concedido, verificou-se “que o aumento no volume de crédito teria sido responsável por um deslocamento das vendas, embora em magnitude inferior àquilo que se observou ao se reduzirem os preços” (peça 69, p. 21) por meio da redução do IPI. Entre janeiro e novembro de 2009, estimou-se que “o incremento nas vendas obtido com o aumento do crédito, sem redução do IPI, teria sido de 211 mil veículos (8,3% das vendas que teriam ocorrido)” (peça 69, p. 21). Assim, o estudo do Ipea conclui que (peça 69, p. 22):

Os resultados obtidos confirmam a percepção de que a redução do IPI foi bastante importante para a recuperação das vendas do setor automotivo no período subsequente à crise financeira internacional. A redução do imposto foi responsável por 20,7% das vendas que se observaram entre janeiro e novembro de 2009. O crédito, porém, teria apresentado um efeito não desprezível, especialmente se outras medidas anticíclicas não tivessem sido adotadas.

Todavia, visto que o impacto da redução do IPI sobre as contas públicas e sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) não é

desprezível, pode-se questionar qual medida teria apresentado a maior eficiência (isto é, melhor relação entre resultados alcançados e recursos aplicados).

2.2.5.15 Ainda a respeito dos resultados alcançados, o MDIC avalia que “os Regimes Automotivos em análise devolveram à produção nacional o volume de 240,4 mil veículos (2013/2011), resultado da redução de importações e manutenção do mercado interno, com consequente incremento dos empregos diretos e indiretos no País” (peça 54, p. 23-24), conforme a tabela a seguir, onde a participação das importações no mercado (*market share*) é calculada pela razão entre o número de unidades importadas e o número de unidades vendidas no mercado interno.

Tabela 6 - Mercado interno, importações e *market share*: Brasil - 2013/2005

Ano	Merc. Interno (licenciamento) (A)	Importação (Secex) (B)	Market Share (B/A)
2005	1.714.644	101.769	5,9%
2006	1.927.738	206.894	10,7%
2007	2.462.728	295.726	12,0%
2008	2.820.350	440.930	15,6%
2009	3.141.240	484.336	15,4%
2010	3.515.064	709.487	20,2%
2011	3.633.248	946.159	26,0%
2012	3.802.071	739.231	19,4%
2013(*)	3.670.920	705.706	19,2%

* Dados de janeiro a julho anualizados.

Fonte: MDIC.

2.2.5.16 Em resposta aos ofícios encaminhados às entidades representantes dos setores de eletrodomésticos da linha branca, veículos automotores e móveis, bem como ao IBGE, foram encaminhados dados pelo IBGE (peça 56), pela Anfavea (peça 50), pela Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) (peça 57) e pela Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (Abimóvel) (peça 51).

2.2.5.17 A evolução, de 2007 a 2012, das quantidades produzidas e vendidas, bem como do emprego nos setores de autoveículos, eletrodomésticos da linha branca e móveis, com base nas informações da Anfavea, Eletros e Abimóvel, respectivamente, pode ser resumida no quadro a seguir.

Quadro 3 - Evolução da produção, das vendas e do emprego nos setores de autoveículos, eletrodomésticos da linha branca e móveis - 2007/2012

Setor desonerado	Produção	Vendas	Emprego
Autoveículos	20%	54%	25%
Automóveis	14%	44%	--
Comerciais leves	63%	114%	--
Caminhões	-1%	41%	--
Ônibus	5%	24%	--
Eletrodomésticos linha branca	61%	--	10%*
Refrigerador	36%	--	--
Lavadora de roupa automática	101%	--	--
Lavadora de roupa semiautomática	28%	--	--

Fogão	96%	--	--
Móveis	35%	38%	34%

(*) Entre 2008 e 2012 (dados de 2007 não disponíveis).

Fontes: Anfavea, Eletros e Abimóvel.

2.2.6 Análise

2.2.6.1 Nas exposições de motivos dos instrumentos legais que instituíram as desonerações de IR ou IPI, geralmente a principal motivação é o impacto adverso, na economia brasileira, da crise financeira internacional a partir do segundo semestre de 2008, tendo as desonerações o objetivo de estimular os setores beneficiados, com vistas a contribuir para que sejam mantidos os níveis de atividade econômica e de emprego e renda.

2.2.6.2 Em relação às desonerações concedidas ao setor automotivo, que foram as mais significativas, nas exposições de motivos relativas aos Decretos 6.687, de 11/12/2008, 6.696, de 17/12/2008 e 6.743, de 15/1/2009, que reduziram o IPI de automóveis de passageiros e cargas, de caminhões e de jipes, consta que:

A atual conjuntura econômica mundial tem gerado impacto adverso sobre o setor automotivo, no exterior e no País. Segundo a associação que reúne os fabricantes, a produção de veículos no País recuou 28,6% (vinte e oito inteiros e seis décimos por cento) em novembro, na comparação com o mesmo período de 2007. Em relação a outubro de 2008, a queda teria sido de 34,4% (trinta e quatro inteiros e quatro décimos por cento).

A medida proposta tem por objetivo reduzir o impacto conjuntural, e assegurar os níveis de atividade econômica e de emprego e renda, considerando o efeito multiplicador da cadeia produtiva do setor automotivo.

2.2.6.3 Na Exposição de Motivos do Decreto 7.819, de 3/10/2012, que regulamentou o programa Inovar-Auto, criado pela Lei 12.715, de 17/9/2012, registrou-se que (peça 54, p. 18):

A evolução da indústria automotiva nacional, ao longo dos últimos anos, contribuiu para que o Brasil alcançasse o posto de sétimo maior produtor mundial e quinto maior mercado em volume de vendas. No entanto, para fazer frente à competição internacional é necessário melhorar a competitividade, aprimorando as tecnologias existentes e incorporando e desenvolvendo novas tecnologias. A medida proposta tem por objetivo fortalecer a indústria automotiva nacional e criar incentivos à ampliação do conteúdo tecnológico dos veículos produzidos no País, notadamente aquele voltado à melhora da eficiência energética dos nossos veículos.

2.2.6.4 Em relação às desonerações do IR, as motivações são mais específicas, e nem sempre objetivam estimular diretamente a atividade econômica. Por exemplo, uma das desonerações do IR contidas na Lei 12.024, de 27/8/2009 (conversão da MP 460/2009), teve por fim incentivar os investimentos com informatização pelos titulares de cartórios de registro de imóveis.

2.2.6.5 Já a Lei 12.213, de 20/1/2010 – que instituiu o Fundo Nacional do Idoso e autorizou deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso –, teve motivação social, com vistas a assegurar os direitos sociais dos idosos e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

2.2.6.6 Outro caso é a desoneração do IR contida na Lei 12.402, de 2/5/2011, que objetivou incentivar a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos civis ou militares, por meio do uso de recursos disponíveis no exterior, a fim de que o setor público absorva tecnologias disponíveis fora do país, colocando-as a serviço dos cidadãos brasileiros.

2.2.6.7 A equipe de fiscalização obteve acesso aos pareceres e notas técnicas que, segundo o Ministério da Fazenda, aprofundam os estudos em torno das desonerações. Na relação enviada pela auditada constaram 67 normativos, dos quais apenas 19 foram acompanhados de notas técnicas ou

pareceres que procuram justificar a concessão da política desonerativa. Ou seja, em 72% dos atos normativos concessores da renúncia de receita não foi demonstrado qualquer embasamento técnico que justificasse a desoneração tributária dos impostos em questão.

2.2.6.8 Em relação aos indicadores, objetivos e metas das desonerações concedidas a partir de 2008, verificou-se que, nas exposições de motivos, são apresentados objetivos gerais, não demonstrando a correlação da concessão da desoneração com os objetivos pretendidos. Ademais, raramente são explicitadas as metas. Entre os documentos encaminhados, só foi possível identificar alguma meta nas exposições de motivos da MP 517/2010 (convertida na Lei 12.431/2011), da MP 563/2012 (convertida na Lei 12.715/2012) e do Decreto 7.819/2012 (peça 72).

2.2.6.9 Quanto aos indicadores, não se identificou qualquer relação desses com a desoneração concedida sobre o IR e IPI. Existem alguns poucos indicadores econômicos ligados ao setor beneficiado (peças 70 e 71).

2.2.6.10 Nenhum dos normativos concessores da renúncia tributária toma por base, por exemplo, resultados alcançados com as desonerações anteriormente concedidas. Não foi demonstrada a correlação entre a desoneração dos tributos e o desenvolvimento do setor, emprego, preço, beneficiário.

2.2.6.11 A correlação pode ser demonstrada quando as alterações constatadas no objetivo pretendido, preço, por exemplo, são acompanhadas pelas modificações na desoneração. Nesse caso, teríamos a constatação de que, ao diminuir a carga tributária sobre determinado bem, haveria a redução do preço do referido bem. Identifica-se a necessidade de que o embasamento da renúncia de determinado tributo seja fundamentado numa relação funcional ou causal com os objetivos pretendidos, o que não foi demonstrado nos expedientes.

2.2.6.12 Durante o acompanhamento, não foram apresentados estudos sobre a relação entre os objetivos pretendidos e os efetivamente alcançados, apesar de diversas das desonerações terem sido concedidas há anos. Percebe-se que, apesar de haver a renovação do benefício, não há qualquer subsídio técnico sobre os efeitos reais da desoneração concedida ou análise de possíveis cenários econômicos e sociais, caso não fosse concedida a renúncia do tributo específico.

2.2.6.13 Identifica-se a falta de transparência na motivação da concessão das renúncias e na apresentação dos resultados. Além disso, percebe-se a falta de informação quanto aos aspectos alocativos e distributivos da política desonerativa.

2.2.6.14 O quadro abaixo resume as desonerações relativas ao IPI ou ao IR instituídas entre 2008 e 2012 (peça 52, p. 8-32), sendo que no Anexo encontra-se a relação detalhada das principais desonerações, acompanhadas por seus respectivos objetivos.

Quadro 4 - Beneficiários das desonerações relativas ao IPI ou ao IR

Ano	Atos Normativos		Beneficiários	
	Leis ou MP	Decretos	Setores	Regiões
2008	5	2	Hotelaria, laboratórios, IRPJ (licença maternidade), inovação tecnológica, portuário, ferroviário, comércio exterior, turismo, automotivo, bens de capital, construção naval, diversos (emissão nota fiscal), indústria em geral, indústria aeronáutica, IRPF, exportações e competições esportivas	
2009	6	12	Áreas de Livre Comércio (estados AM, RO, AP e AC), automotivo, tecnologia da informação, incorporação imobiliária, construção civil, cartórios de registro de imóveis, investimentos na região da SUDAM, eletrodomésticos da linha branca, bens de capital, ferroviário, automotivo (regiões Norte, N, NE e CO)	

Ano	Atos Normativos		Beneficiários	
	Leis ou MP	Decretos	Setores	Regiões
2010	8	3	Nordeste e Centro-Oeste), móveis, indústria petrolífera (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), equipamentos de informática para escolas, exportações, indústria aeronáutica e resíduos sólidos para reciclagem.	
2011	6	6	Atenção ao idoso, móveis, comércio exterior, turismo, indústria cinematográfica, bens de capital, automotivo, construção civil, competições esportivas, pesquisa e desenvolvimento, qualificação profissional de servidores no exterior, automotivo (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), investimentos estrangeiros, infraestrutura, energia nuclear, bens de informática e resíduos sólidos.	N, NE e CO
2012	12	13	Produtos para municípios do RJ em calamidade, IRPF, automotivo, equipamentos de informática (projetos nas regiões da SUDAM e SUDENE), pesquisa científica e tecnológica, inovação tecnológica, construção civil, bens de capital, defesa nacional, indústria cinematográfica, equipamentos para deficientes físicos, eletrodomésticos da linha branca, lã de aço, papel sintético, portuário	SE, N, NE
			Indústria aeroespacial, eletrodomésticos da linha branca, móveis, laminados, papéis de parede, luminárias, atenção oncológica, atenção ao deficiente, equipamentos de informática para escolas, redes de telecomunicações, portuário, automotivo (dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica), dispositivos semicondutores, equipamentos esportivos, automotivo, néctar de fruta, bens de capital, construção civil, ferroviário, construção de creches e pré-escolas, investimentos nas regiões da SUDAM e SUDENE, fertilizantes, defesa nacional, serviços de transporte de cargas, bebidas frias (cerveja e refrigerante), competições esportivas, bens e serviços culturais, automotivo (veículos para táxi e deficientes físicos), incorporações imobiliárias, participação dos trabalhadores nos lucros.	N, NE

Fonte: RFB.

2.2.6.15 Analisando-se os dados fornecidos pelo IBGE, extraídos da Pesquisa Industrial Anual - Produto, no período de 2007 a 2011, em virtude de os dados de 2012 ainda não estarem disponíveis, verificou-se aumento significativo (em torno de 180%), entre 2007 e 2011, nas quantidades produzidas e vendidas de eletrodomésticos da linha branca, com aumento anual médio de 30% e maior aumento em 2010 (cerca de 116%). Já os valores da produção e das vendas aumentaram em menor magnitude (cerca de 16% entre 2007 e 2011, descontando-se 25% da variação do IPCA no período, com aumento anual médio de 3,8% e maior aumento em 2009 – em torno de 17%).

2.2.6.16 Quanto aos automóveis, observou-se, de acordo com os dados fornecidos pelo IBGE, acréscimo de cerca de 27% nas quantidades produzidas e vendidas entre 2007 e 2011, com aumento anual médio de 6% e maiores aumentos em 2010 (12% nas quantidades produzidas e 22% nas quantidades vendidas). Nos valores da produção e das vendas, houve aumento real aproximado de 26% no período, descontando-se a variação do IPCA, com aumento médio de 6% ao ano e maiores aumentos em 2008 (24% no valor de produção e 20% no de vendas). No que se refere aos móveis, o aumento observado nas quantidades produzidas entre 2007 e 2011 foi de 5%, e nas vendidas, de 10%, com aumentos anuais médios de 1,3% e 2,5%, respectivamente, e maiores aumentos em 2011 (em

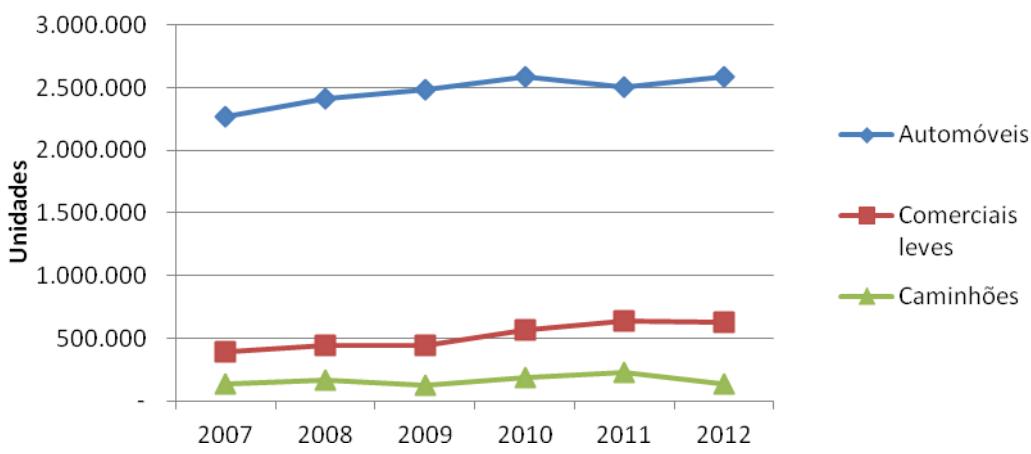
torno de 20%). Já o valor da produção cresceu, em termos reais, quase 20% entre 2007 e 2011, e o valor das vendas, 25%, com aumentos anuais médios de 4,5% e 5,6%, respectivamente, e maiores aumentos em 2010 (cerca de 17%).

2.2.6.17 A respeito do emprego, os dados encaminhados pelo IBGE, extraídos da Pesquisa Industrial Anual - Empresa e relativos ao período de 2007 a 2011, mostram que, no setor de eletrodomésticos em geral, houve aumento de 16% na quantidade de empregados entre 2007 e 2011, a uma média de 3,8% ao ano, tendo o maior aumento ocorrido em 2009 (11%). Nos setores de veículos automotores e de móveis, observou-se aumento aproximado de 17% na quantidade de empregados entre 2007 e 2011, a uma média de 4% ao ano, tendo o maior aumento ocorrido em 2010, em ambos os casos (12% no setor de veículos e 10% no de móveis).

2.2.6.18 A partir dos dados informados pela Anfavea, verificou-se aumento, entre 2007 e 2012, nas quantidades produzidas de automóveis (14%, com aumento anual médio de 2,7% e maior aumento em 2008 – 6%), comerciais leves – utilitários, caminhonetes, furgões, etc – (62,7%, com aumento anual médio de 10,2% e maior aumento em 2009 – 29,7%) e ônibus (4,6%, com aumento anual médio de 0,9% e maior aumento em 2010 – 35%), mas redução na quantidade produzida de caminhões (-0,6%, com redução anual média de 0,1% e grandes variações entre os anos, tendo o maior aumento ocorrido em 2010 – 57% e a maior redução em 2012 – 40%).

2.2.6.19 O gráfico a seguir mostra a evolução da produção de autoveículos montados de 2007 a 2012, com base nos dados informados pela Anfavea.

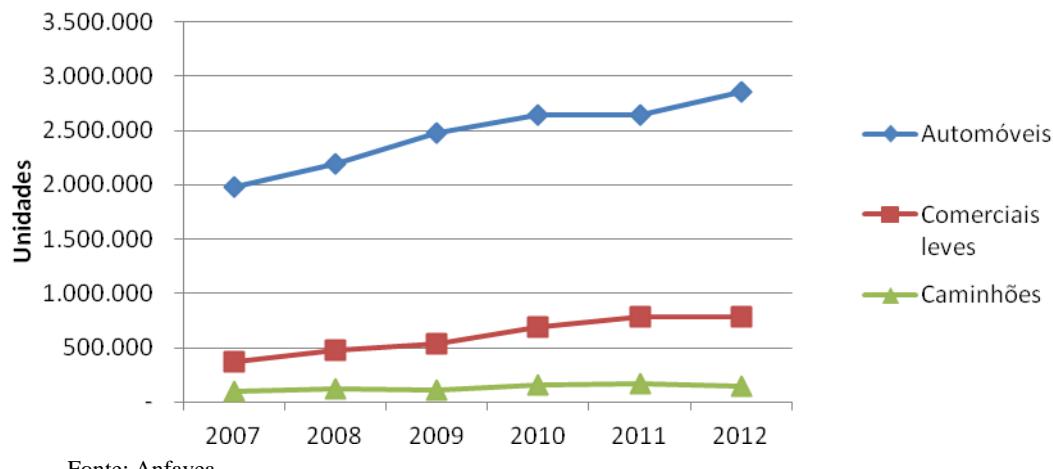
Gráfico 4 - Produção de autoveículos montados - 2007/2012



Fonte: Anfavea.

2.2.6.20 Em relação às quantidades vendidas, os dados da Anfavea mostram aumento em todas as categorias: automóveis (44%, com aumento anual médio de 7,6% e maior aumento em 2009 – 12,8%), comerciais leves (114%, com aumento anual médio de 16,5% e maior aumento em 2008 – 30,7%), caminhões (41%, com aumento anual médio de 7,2% e maior aumento em 2010 – 43,5%) e ônibus (24%, com aumento anual médio de 4,4% e maior aumento em 2010 – 25,6%). Já o faturamento líquido do setor de autoveículos, convertido em dólar pela taxa média de 2012, cresceu aproximadamente 17% entre 2007 e 2012 (aumento anual médio de 3,1% e maior aumento em 2010 – 11,4%), e o número de pessoas empregadas no setor aumentou cerca de 25% no mesmo período, a uma média de 4,5% ao ano, tendo o maior aumento ocorrido em 2010 (9,5%). Na geração de tributos diretos (IPI, PIS/COFINS, ICMS e IPVA), observou-se, segundo informado, aumento real de 13% entre 2007 e 2012 (descontando-se 32% da variação do IPCA), a uma média de 2,5% ao ano, tendo o maior aumento ocorrido em 2010 (27%).

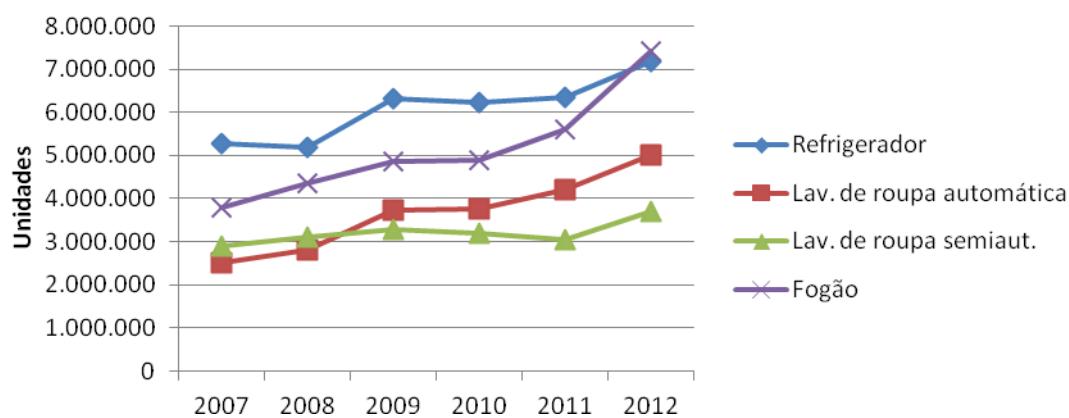
2.2.6.21 O gráfico abaixo mostra a evolução do licenciamento (vendas no mercado interno) de autoveículos montados de 2007 a 2012, com base nos dados informados pela Anfavea.

Gráfico 5 - Licenciamento (vendas) de autoveículos montados - 2007/2012


Fonte: Anfavea.

2.2.6.22 A Eletros encaminhou apenas dados de produção e emprego, por não dispor de informações de vendas e impostos pagos. De acordo com os dados informados, houve acréscimo de 61% na produção de eletrodomésticos da linha branca de 2007 para 2012 (aumento anual médio de 10%), sendo que o maior aumento ocorreu em 2012 (21%). Já a quantidade de empregados aumentou cerca de 10% entre 2008 e 2012 (dados de 2007 não disponíveis), com aumento anual médio de 2,5%, tendo o maior aumento também ocorrido em 2012 (4,9%).

2.2.6.23 O gráfico a seguir ilustra a evolução da produção de eletrodoméstico da linha branca de 2007 a 2012, com base nos dados informados pela Eletros.

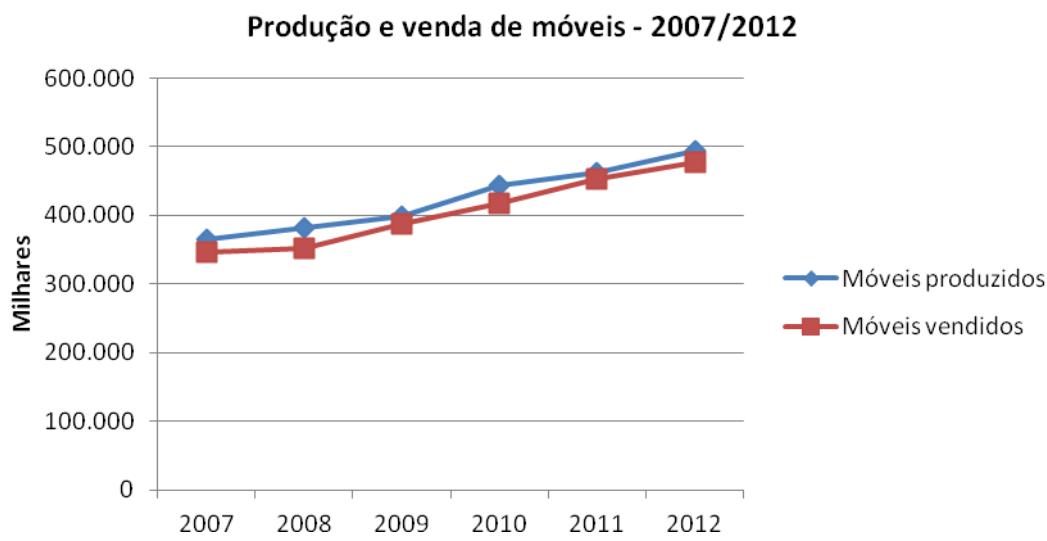
Gráfico 6
Produção de eletrodomésticos da linha branca - 2007/2012


Fonte: Eletros.

2.2.6.24 Em relação aos dados informados pela Abimóvel, referentes a produção, vendas e emprego no período de 2007 a 2012, observou-se aumento médio anual de 6,3% na quantidade de móveis produzidos (aproximadamente 35% de 2007 a 2012), tendo o maior aumento ocorrido em 2010 (11%). A quantidade de móveis vendidos elevou-se a uma média de 6,6% ao ano (cerca de 38% de 2007 a 2012), tendo a maior elevação ocorrido em 2009 (9,8%). O valor das vendas anuais de móveis cresceu em torno de 5,5% ao ano em termos reais (descontando-se a variação do IPCA), ou aproximadamente 30% de 2007 a 2012, tendo o maior aumento ocorrido em 2010 (13,5%). A quantidade de empregos na

indústria de móveis aumentou cerca de 6% ao ano (aproximadamente 34% de 2007 a 2012), tendo o maior aumento ocorrido em 2010 (quase 13%).

2.2.6.25 O gráfico seguinte mostra a evolução da produção e da venda de móveis de 2007 a 2012, com base nos dados informados pela Abimóvel.

Gráfico 7

Fonte: Abimóvel.

2.2.6.26 Concluindo, os dados acima indicam que a redução do IPI sobre eletrodomésticos da linha branca, veículos automotores e móveis teve efeitos positivos na economia, tanto na produção e nas vendas quanto na geração de empregos e tributos diretos.

3. CONCLUSÃO

3.1 Em que pesem a materialidade envolvida e a abrangência dos impactos decorrentes da renúncia de receitas, a equipe constatou que não há estudos sistematizados quanto aos impactos sociais e regionais das renúncias tributárias do IR e IPI, nem quanto ao impacto nos fundos constitucionais e de participação.

3.2 Apesar de fontes pesquisadas (itens 2.1.7.28 e 2.2.5.16) terem realçado o crescimento econômico, aumento de produção e venda e a maior arrecadação de impostos federais em decorrência das desonerações concedidas no IR e IPI, há de se destacar os reflexos negativos identificados na distribuição de recursos aos fundos constitucionais e de participação, tendo em vista tratar-se de impostos compartilhados.

3.3 Diante dos valores apresentados, a equipe concluiu que as desonerações do IR têm tido maior influência junto ao FPM e FPE do que o IPI, uma vez que representam cerca de 76% das renúncias concedidas, o que equivale a aproximadamente R\$ 247,8 bilhões líquidos (item 2.1.8.11).

3.4 Ademais, no período abrangido pelo acompanhamento, identificou-se que os estados, Distrito Federal e os municípios arcaram com a maior parte de toda a desoneração concedida pela União referente ao IR e IPI (aproximadamente 58%), o correspondente a cerca de R\$ 190,11 bilhões (item 2.1.8.12).

3.5 A equipe identificou que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, IPI-Exportação e Fundeb, em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido R\$ 68,2 bilhões (item 2.1.8.16).

3.6 Verificou-se, também, duplo prejuízo ao desenvolvimento regional. Primeiro na concessão da renúncia tributária, que é direcionada prioritariamente para o Sudeste. Segundo, no reflexo da desoneração na redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, que afeta precípua mente o Nordeste, contribuindo para reforçar as disparidades entre as regiões (itens 2.1.8.17 e 2.1.8.18).

3.7 A equipe concluiu também que as desonerações podem não ser o único motivo causador da redução ou não crescimento dos repasses efetuados aos fundos constitucionais e de participação, mas explicam parte do problema, uma vez que a desoneração do IPI e do IR interfere diretamente na arrecadação dos estados, DF e municípios, independentemente da anuência desses envolvidos.

3.8 Adicionalmente, ressalta-se que as Normas de Auditoria do TCU (aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010 e revisadas pela Portaria-TCU 168/2011), em seu item 45, impõem a submissão do relatório preliminar à manifestação dos gestores quando da realização de auditorias operacionais. Nas demais fiscalizações, tal submissão somente é obrigatória se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto. Considerando que estão sendo propostas tão somente recomendações à Casa Civil e ao Ministério da Fazenda, entende-se estar afastada a aplicabilidade do item 45 das Normas de Auditoria do TCU para o presente feito, não havendo, pois, a necessidade de submissão deste relatório à prévia manifestação dos gestores envolvidos.

3.9 Por fim, entre os benefícios esperados decorrentes deste acompanhamento, destaca-se a transparência na formulação da política desonerativa, fundamentada em balizadores técnicos que sustentem a correlação entre a renúncia do IR e IPI e os objetivos pretendidos, bem como em análises quanto aos reflexos da desoneração de impostos compartilhados sobre os entes federados envolvidos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1 Ante todo o exposto no presente relatório, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

4.1.1 recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que insiram, nas propostas normativas concessionárias de renúncia tributária do IR e IPI, 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);

4.1.2 recomendar 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 a subsidiar a prestação de contas da presidente da República referente ao exercício de 2014;

4.1.3 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, às comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e às comissões de Assuntos Econômicos e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

4.1.4 apensar os presentes autos ao processo que será autuado sobre as Contas de Governo do exercício de 2013.”

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo neste processo, por força de sorteio, em vista do impedimento declarado pela Ministra Ana Arraes para relatar as Contas do Governo de 2013, às quais o presente processo está vinculado.

2. Nessas circunstâncias, trago à apreciação deste Colegiado o Acompanhamento de Conformidade que objetiva avaliar a renúncia tributária, no período referente aos exercícios de 2008 a 2012, referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR). Igualmente é objeto de avaliação o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais como: no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos Fundos Constitucionais de Financiamentos (FNO, FNE e FCO) e, ainda, no que se refere ao cálculo dos mínimos constitucionais da educação e da saúde.

3. A propósito da matéria tratada nestes autos, rememoro que em Sessão Reservada do Plenário desta Casa, realizada em 8/5/2013, externei as minhas preocupações, na Comunicação aprovada pelo Plenário que transcrevo abaixo, em relação aos possíveis reflexos para os estados e municípios das desonerações fiscais promovidas pelo Governo Federal:

*Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,*

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, o Governo Federal tem adotado, já há alguns anos, uma política de renúncias fiscais com o objetivo de reduzir o impacto da crise econômica mundial em nosso país.

Entre as medidas adotadas, chamo atenção para a redução de alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI – em importantes segmentos da indústria nacional, com destaque para a produção de automóveis e de bens da chamada “linha branca”. Essa renúncia fiscal, como se sabe, produz reflexos nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios – FPE e FPM.

Por outro lado, a avaliação do impacto das políticas de isenção fiscal sobre a economia nacional e sobre as próprias contas públicas insere-se entre as competências desta Corte de Contas, nos termos dos incisos V e VII do art. 1º e do inciso II do art. 241 do nosso Regimento Interno, que preveem o acompanhamento de políticas públicas sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, bem como da arrecadação de receitas pela União.

Dessa forma, proponho a este Colegiado que a matéria seja objeto de auditoria de acompanhamento por este Tribunal, na forma dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno,

ressaltando que a ação proposta poderá subsidiar as análises de futuras Contas do Governo, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Adicionalmente, proponho que o escopo do acompanhamento seja retroativo aos últimos cinco exercícios, de modo a viabilizar comparações entre os períodos anterior e posterior à implementação das medidas de desoneração de IPI, iniciadas no final de 2008.

Sala das Sessões, em 08 de maio de 2013.

Raimundo Carreiro

Ministro

4. Retornando ao exame da matéria, perfilho as conclusões da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) contidas na instrução transcrita na sua parte substantiva no Relatório precedente como parte de minhas razões de decidir, fazendo, contudo, alguns ajustes que entendo necessários. Nesse sentido, passo a expor os aspectos que repto relevantes.

5. A auditoria envolveu os seguintes órgãos/entidades: Casa Civil da Presidência da República, Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministérios do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), da Integração Nacional (MI) e da Fazenda (MF), Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), Secretaria de Política Econômica (SPE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (Abimóvel).

6. A política governamental de desoneração fiscal visava mitigar os efeitos negativos na economia brasileira da crise financeira internacional, ocorrida a partir do segundo semestre de 2008, com o estímulo da redução do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para alguns setores no intuito de manter os níveis de atividade econômica e de emprego e renda.

7. No tocante ao IPI, observa-se que as desonerações estão diretamente ligadas à sustentação da atividade econômica com a redução desse imposto para os eletrodomésticos da linha branca, para os veículos automotores e para os móveis. No caso do IR, as reduções das alíquotas desse tributo tiveram objetivos mais específicos como, por exemplo: a) o incentivo dos investimentos com informatização pelos cartórios de registro de imóveis; b) a dedução do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas referentes às doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso, de cunho social, para assegurar os direitos sociais dos idosos e promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade; c) o incentivo à formação e o aperfeiçoamento de servidores públicos ou militares para a absorção pelo setor público de tecnologias disponíveis no exterior a serem colocadas a serviço dos cidadão brasileiros.

8. Chama a atenção, porém, que as exposições de motivos que acompanham os instrumentos legais para a aplicação de tais reduções nos impostos não se fundamentam em estudos técnicos hábeis a demonstrar a correlação entre a redução do IR e do IPI e os objetivos a serem alcançados. Da mesma forma, não há estudos governamentais sistematizados que demonstrem os impactos sociais e regionais decorrentes dessa renúncia tributária no que tange aos fundos constitucionais de financiamento e de participação.

9. Não obstante a ênfase dada pela Governo Federal ao sucesso da política de desoneração fiscal em vista do crescimento econômico havido, do aumento de produção e venda e da maior arrecadação de impostos federais no período auditado e, ainda, tendo em vista que o IR e o IPI são impostos compartilhados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 159 da Constituição Federal, são também dignos de nota os reflexos negativos havidos na distribuição desses recursos e nos consequentes desequilíbrios regionais.

10. Anoto que no presente Acompanhamento foram considerados os valores da desoneração líquida. O valor total desonerado líquido resulta da aplicação, sobre o valor total da desoneração do IR e IPI, do percentual encontrado na diferença apurada entre a arrecadação bruta e a arrecadação líquida utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no cálculo da distribuição dos recursos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), IPI-Exportação, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO FNE e FCO), uma vez que a base dos repasses é a arrecadação líquida e não a bruta.

11. Observo, de início, que segundo os dados obtidos neste Acompanhamento, o valor total líquido da renúncia de IR e IPI foi de R\$ 327,78 bilhões, sendo que arcaram com cerca de 58% da desoneração, ou R\$190,11 bilhões, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

12. Saliento que as desonerações do IR, equivalentes a 76% do valor total ou aproximadamente R\$ 247,8 bilhões líquidos, foram mais significativas em relação ao FPM e o FPE se comparadas à renúncia de IPI.

13. No conjunto das reduções das alíquotas de IR e de IPI, a região Nordeste deixou de receber R\$ 68,2 bilhões, o que a coloca como alvo do maior impacto negativo originado da diminuição dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, IPI-Exportação e Fundeb.

14. Acentuam-se, assim, dramaticamente as disparidades no desenvolvimento regional, sobretudo quando se compara essas reduções nos repasses aos fundos constitucionais destinados ao Nordeste com a mais rica região do Brasil, a Sudeste, a maior recebedora dos benefícios tributários.

15. Do ponto de vista dos municípios, tomo por empréstimo trecho da instrução transcrita no Relatório que antecede este Voto:

2.1.7.34 *A equipe de fiscalização também teve acesso ao artigo “O prejuízo dos municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS” (peça 73), escrito por François E. J. Bremaeker, publicado no Observatório de Informações Municipais de julho de 2013.*

2.1.7.35 *O referido artigo destacou o ICMS e o FPM como as principais receitas municipais. Observou, também, que as dificuldades financeiras vivenciadas pelos municípios entre os anos de 2008 a 2009 se fizeram sentir de forma mais acentuada através do desempenho do FPM, pois, no ano de 2009, o valor repassado foi menor que o recebido em 2008.*

2.1.7.36 *Nas análises empreendidas, o artigo deu ênfase ao ano de 2010, no qual houve aumento de 2,04% nos repasses do FPM em relação a 2008. Porém, o salário mínimo, que responde por mais de 70% das despesas municipais, foi reajustado em 22,89%.*

2.1.7.37 *O estudo concluiu que o resultado dessa política desonerativa é assustador para as finanças dos municípios, principalmente pelo montante envolvido.* (grifei)

16. Impende ressaltar que as desonerações podem não ser a única causa da redução ou da estagnação do crescimento dos repasses efetuados aos fundos constitucionais e de participação, mas

explicam parte do problema. Pode se extrair dessas informações que essa política pública tem reflexos diferenciados nos estados e municípios brasileiros.

17. A renúncia das receitas referentes ao IPI e ao IR tem impacto direto na arrecadação dos estados, do DF e dos municípios e prescinde da anuência dessas esferas de governo. Entretanto, não se deve olvidar que a redução dos impostos, sobretudo no caso do IPI, pode ser mais do que compensada pelo aumento do consumo, proporcionando a desejada alavancagem econômica.

18. Cabe ressaltar que as políticas desonerativas de tributos compartilhados devem ser dotadas de mecanismos que possam neutralizar o impacto negativo nas transferências de recursos da União aos diferentes entes federados. A medida se reveste de importância nas finanças dos entes subnacionais para resguardar o federalismo fiscal, um dos pilares essenciais ao pacto federativo, este erigido à condição de cláusula pétrea na forma federativa do Estado brasileiro de acordo com o art. 60, §§ 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

19. Diante dessas conclusões, entendo que, no futuro, as eventuais renúncias de receitas devem ser sustentadas por parâmetros técnicos mais bem definidos no que concerne aos objetivos almejados, bem assim deve ser buscada a transparência quanto aos reflexos da desoneração de impostos compartilhados na arrecadação dos entes envolvidos com o intuito de evitar o comprometimento das finanças de alguns estados e municípios. Isso porque as referidas medidas são pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal que visam a mitigação de riscos que afetam o equilíbrio das contas públicas, de acordo com a Lei Complementar 101/2000.

20. Nesse cenário, estou convicto de que as providências e os estudos técnicos recomendados aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda são imprescindíveis para controlar os efeitos da desoneração tributária nas contas dos entes federados. Apesar da importância da matéria posta nos autos, no caso vertente, entretanto, descabem determinações a esses órgãos, uma vez que os gestores não foram ouvidos sobre os achados da fiscalização.

21. Assim mesmo, a ausência de adoção de medidas saneadoras dessas desonerações pela União, se aliada a resultados que comprometam os orçamentos de estados e municípios e, ainda, gerem desequilíbrios regionais, poderão ser, no futuro, objeto de responsabilização das autoridades responsáveis.

Em face do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 713/2014 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 020.911/2013-0**

2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Acompanhamento

3. Interessado: TCU

4. Entidades: Casa Civil da Presidência da República, Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministérios do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), da Integração Nacional (MI) e da Fazenda (MF), Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), Secretaria de Política Econômica (SPE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (Abimóvel)

5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Semag

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento de Conformidade que objetiva avaliar a renúncia tributária, concedida no período referente aos exercícios de 2008 a 2012, 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),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

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 concessionárias 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 101/2000;

9.4. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal - Semag, que monitore o que foi determinado no item 9.2 deste Acórdão, e promova estudo a fim de avaliar, desde o exercício de 2008 até a vigência da desoneração, as perdas de receitas oriundas das renúncias de IPI e IR **vis-à-vis** a arrecadação daqueles tributos no mesmo período;

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, às comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e às comissões de Assuntos Econômicos e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.6 apensar os presentes autos ao processo que será autuado sobre as Contas de Governo do exercício de 2013.

10. Ata nº 9/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/3/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0713-09/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral