

# FINANÇAS

## AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS DE NEUTRALIDADE E COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO FEDERAL

### O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU realizou, entre 1º/6/2021 e 31/3/2022, auditoria com o objetivo de avaliar os aspectos de neutralidade e complexidade do Sistema Tributário Federal, de modo a permitir um exame abrangente da tributação sobre o consumo, cuja responsabilidade é dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e que tem impactos importantes em toda a cadeia produtiva e atração de investimentos. Na parte federal, foram encontrados os seguintes problemas:

- **O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro:** constatado a partir do elevado volume de renúncias tributárias, baixa transparência em relação aos valores e resultados alcançados pelos benefícios fiscais, ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos e falta de paridade na cadeia de circulação de bens. A ausência de neutralidade gera **distorções nas decisões econômicas**.

- **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização:** a constatação se deu a partir da elevada quantidade de normas sobre obrigações principais (apenas de IPI, PIS/Pasep e Cofins são 45 normas, resultando em mais de 3.084 artigos), somada aos diversos dispositivos tratando de obrigações acessórias e aos incipientes instrumentos para dar transparência ao sistema (instituto da consulta e outros), e da análise de indicadores sobre o pagamento e contencioso referente a esses tributos.

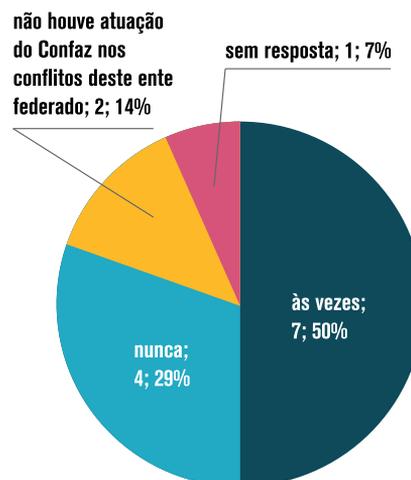
- **Dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo:** os principais motivos que dificultam a aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo foram analisados, assim como das principais propostas legislativas atualmente em tramitação. Paralelamente, foram identificados mecanismos que viabilizariam a implantação de um imposto sobre o valor agregado no Brasil, como a **nota fiscal eletrônica e o governo digital**.

Entre 1/4/2022 e 5/7/2022, foram consolidadas as informações fornecidas por cada um dos órgãos participantes (dezesete tribunais de contas e uma controladoria-geral do estado) da auditoria coordenada realizada simultaneamente, a fim de estender o exame da tributação sobre o consumo aos níveis estaduais e municipal. Foram encontrados os seguintes problemas:

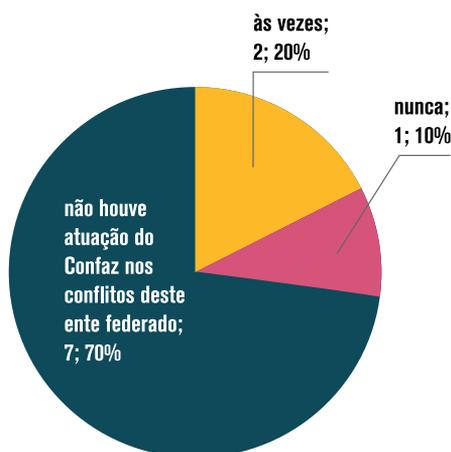
- **O modelo de tributação (estadual e municipal) sobre o consumo não é neutro:** assim como na esfera federal, o elevado volume de renúncias tributárias, a baixa transparência em relação aos valores e resultados alcançados pelos benefícios fiscais e a ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos apontou a existência do mesmo problema nos estados e municípios.

- **A Atuação do Confaz tem efetividade limitada no combate à guerra fiscal:** verificou-se que a baixa estruturação das informações no Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT) e a falta de transparência aos incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Estados e Distrito Federal tornam complexo e inefetivo o controle instituído. Nos conflitos experienciados pelos entes federados, a percepção da pesquisa é de que há espaço para melhoria.

**A atuação do Confaz é suficiente no combate à guerra fiscal nesse estado?**



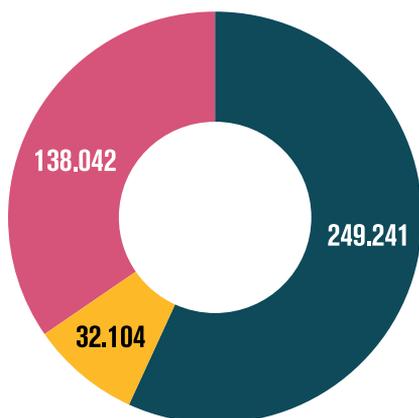
### A atuação do Confaz é suficiente no combate à guerra fiscal nessa capital?



▪ **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização:** Assim como no ente federal, as normas estaduais e municipais da tributação sobre o consumo padecem de clareza e simplicidade. O atual modelo brasileiro é caracterizado pela coexistência de cinco tributos (PIS e Cofins sobre o faturamento, além de IPI, ICMS e ISS) e por uma quantidade significativa de legislações editadas pelos vários entes federativos (União, 26 estados, Distrito Federal e 5.568 municípios).

### Normas Tributárias editadas entre 1998-2020

● Federais ● Estaduais e DF ● Municípios



A partir da leitura dos achados, comprovaram-se oportunidades de aperfeiçoamento na legislação referente à tributação sobre o consumo nos três níveis da federação, para as quais os relatórios propõem medidas indutoras. Como benefícios esperados da adoção dessas medidas pelos gestores e demais responsáveis, destacam-se: maior neutralidade, eficiência, simplicidade e clareza da tributação sobre o consumo. Com efeito, o presente relatório fornece insumos (ou diagnóstico) para subsidiar debates no Congresso Nacional acerca das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo, em especial a PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e o PL 3.887/2020, que buscam melhorar o desenho do sistema tributário brasileiro, a fim de aperfeiçoar o ambiente de negócios no País e promover o desenvolvimento econômico.

## POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES

A soma do total arrecadado e do total de renúncias de receitas dos tributos sobre o consumo na amostra analisada, entre 2015 e 2020, correspondeu ao montante de R\$ 4,7 trilhões. Eventuais melhorias advindas dessa auditoria podem gerar impactos importantes em toda a cadeia produtiva, na atração de investimentos e no aperfeiçoamento do ambiente de negócios do País, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico.

Destaca-se que a auditoria está alinhada aos objetivos estratégicos do Plano Estratégico TCU 2025 de números 22 e 55, que apontam, respectivamente, que o TCU deverá “Contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade nacional” e “Contribuir para o aperfeiçoamento do sistema tributário”.

## O QUE PRECISA SER FEITO

A tributação sobre o consumo deve ser neutra, contribuindo para a eficiência e minimizando custos de conformidade e administrativos, e suas regras devem ser claras e simples de entender. Para tanto, é necessário:

- **uniformizar a caracterização das renúncias tributárias** e da metodologia para sua apuração;
- **simplificar a tributação sobre o consumo;**
- **unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas** dos tributos sobre o consumo, de

modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como **promover o tratamento isonômico entre os setores**;

- **reduzir a complexidade da apuração de créditos** dos tributos sobre o consumo e **eliminar os entraves ao ressarcimento** financeiro desses créditos;

- implementar medidas para **promoção do compliance dos tributos** (conformidade cooperativa);

- **implantar a Nota Fiscal Eletrônica** para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, e **aderir ao governo digital** (todos os entes federados);

- **dotar o Confaz dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos** federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária (art. 198, §3, inc. IV do CTN).

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.408/2023 - Plenário

Acórdão: 1.409/2023 - Plenário

Data da sessão: 12/07/2023

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 006.253/2022-9

TC: 017.542/2021-9

Unidade Técnica Responsável: SecexContas-  
Secretaria de Controle Externo de Contas  
Públicas/AudFiscal - Unidade de Auditoria  
Especializada em Orçamento, Tributação e  
Gestão Fiscal