



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria-Executiva - Ministério da Fazenda

Exercício 2018

06 de novembro de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA FAZENDA**

Unidade Examinada: **Secretaria-Executiva - Ministério da Fazenda**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201901004**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC) do extinto Ministério da Fazenda (MF) referente ao exercício 2018.

Conforme Relatório de Gestão do MF, as ações da Pasta, em 2018, foram pautadas visando a recuperação e a sustentabilidade fiscal da economia. Dentre elas, destacam-se as medidas administrativas voltadas ao aumento da eficiência e efetividade dos mecanismos de arrecadação, controle e recuperação de créditos da fazenda pública.

Nesse sentido, a auditoria se concentrou na avaliação de processos associados à Cadeia de Valor nº 2 “Gestão dos Créditos da Fazenda Pública”, abarcando, principalmente a atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Conforme determina o inciso IV do art. 74 da Constituição Federal de 1988, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, compete à CGU apoiar o Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício de sua missão institucional, dentre as quais destaca-se a de julgar as contas dos administradores públicos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A análise sobre processos associados à Cadeia de Valor nº 2 - “**Gestão dos Créditos da Fazenda Pública**” demonstrou que as Unidades envolvidas, de um modo geral, estão buscando desenvolver suas atividades de forma a melhorar a qualidade da arrecadação de recursos. Entretanto, foram identificados pontos que merecem especial atenção, em virtude do impacto que podem trazer aos resultados esperados para a citada Cadeia de Valor.

Dentre eles se destacam: 1) fragilidades no processo de garantia do crédito, por meio de medidas cautelares fiscais, que podem levar à intempestividade das ações; 2) dificuldade no compartilhamento de bases de dados entre RFB e PGFN, gerando riscos às atividades de cobrança dos créditos da DAU; e 3) fragilidades nos procedimentos adotados para a contabilização da DAU, com impacto na representação fidedigna dos dados no Siafi.

Assim, de forma geral, foram recomendadas providências para implementação de controles visando o aperfeiçoamento dos processos avaliados e o alcance do objetivo esperado para a Cadeia de Valor sob análise, de incremento da arrecadação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

AUDIT/RFB – Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos da RFB

BGU – Balanço Geral da União

CGU – Controladoria-Geral da União

Carf – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CEBAS – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação

CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CGI/CARF – Comitê de Governança Institucional do Carf

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COJED – Coordenação Geral de Ética e Disciplina

Conprovi – Sistema de Controle de Procedimentos Vinculados

ContÁgil – Sistema Contabilidade Ágil

CZPE – Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação

DAU – Dívida Ativa da União

DCTF – Declaração de Débitos e Créditos de Tributos Federais

DCTFWeb – Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos

DGT – Demonstrativo de Gastos Tributários

Diaex/RFB – Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle Externo

Diris/Carf – Divisão de Controle Interno e Risco

DRJ – Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento

DW – Data Warehouse

DW – SIG-PGFN - Sistema de Informações Gerenciais da PGFN

GRCI-CARF - Ambiente de Gestão de Riscos, Controle Interno e Integridade do Carf

GT – Grupo de Trabalho

EFD-Reinf – Escrituração Fiscal Digital das Retenções e Outras Informações Fiscais

eSocial – Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social

GRCI-CARF – Ambiente de Gestão de Riscos, Controle Interno e Integridade do CARF

ICOA – Índice de Cumprimento das Obrigações Acessórias

ICTG – Índice de Crédito Tributário Garantido

II – Imposto sobre Importação

IN – Instrução Normativa

IO – Inscrição Otimizada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MCF – Medida Cautelar Fiscal

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

ME – Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC – Projetos Estratégicos Corporativos

PEDP - Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial

PER/DCOMP – Pedido Eletrônico de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação

Pert – Programa Especial de Regularização Tributária

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGDAU – Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS

PIS – Programa de Integração Social

PMIMF - Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda

PUC – Programa de Unificação de Créditos

RAINT – Relatório Anual de Auditoria Interna

RDCC - Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos

RDP - Relatório de Diligenciamento Patrimonial

RFB – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

RGI-MF – Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SE/CZPE – Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação

SE/MF – Secretaria Executiva do extinto Ministério da Fazenda

Secex – Secretaria de Comércio Exterior

Sefip – Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social

Seres – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados
SGC/ME – Secretaria de Gestão Corporativa do Ministério da Economia
SIC – Sistema Integrado do Macroprocesso do Crédito Público
SIDA – Sistema Integrado da Dívida Ativa
Sief – Sistema de Informações Econômico-Fiscais
Sief-Fiscel – Sistema de Informações Econômico-Fiscais-Fiscalização Eletrônica
Siscomex - Sistema Integrado de Comércio Exterior
SISTAD – Sistema de Ajuste de Documentos de Arrecadação
SPED – Sistema Público de Escrituração Digital
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UPC – Unidade Prestadora da Conta
ZPE – Zonas de Processamento de Exportação

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: processos da Cadeia de Valor 02, com destaque para os selecionados para a auditoria | 13 |
| Figura 2: Recuperação de Créditos C e D em relação ao estoque no período 2017-2019 (em bilhões de R\$) | 22 |
| Figura 3: Comportamento dos créditos "aguardando classificação" | 23 |
| Figura 4: Resultado sobre a relação de bases de dados compartilhados pela RFB informadas pela PGFN, e suas respectivas atualizações. | 26 |
| Figura 5: Evolução das divergências mensais (em módulo) Siafi x DW-PGFN – Valores em bilhões de R\$. | 29 |
| Figura 6: Registros contábeis mensais dos créditos tributários não previdenciários – 2018.. | 37 |
| Figura 7: Registros contábeis mensais dos créditos tributários previdenciários – 2018..... | 38 |
| Figura 8: Registros contábeis mensais dos créditos não tributários – 2018..... | 38 |
| Figura 9: Resultado da extração no DW PGFN para os créditos inscritos em 2018 e 2019, comparando-se com a sua data de referência da prescrição. | 44 |
| Figura 10: Trecho extraído de informação da RFB sobre os débitos considerados no indicador para formação do ICTG..... | 56 |
| Figura 11: Fluxo temporal do processo de propositura de MCF..... | 58 |
| Figura 12: Tempo para decisão da PGFN nos processos em que não houve solicitação de diligências | 59 |
| Figura 13: Tempo sem posicionamento da PGFN nos processos em que não houve solicitação de diligências | 59 |
| Figura 14: Ilustração de parte do diagrama contendo as atividades examinadas..... | 61 |
| Figura 15: Fluxo de informações do eSocial e do EFD-Reinf para a DCTFWeb | 88 |
| Figura 16: fluxo das atividades da PGFN que podem gerar inclusão de corresponsáveis na DAU..... | 127 |
| Figura 17: fluxo do processo de representação para ajuizamento de medida cautelar fiscal | 128 |
| | |
| Quadro 1: Dados sobre os projetos do PMIMF executados para os processos da PGFN..... | 20 |
| Quadro 2: Rotina contábil da DAU prevista no Procedimento 1. | 35 |
| Quadro 3: Extrato do diagnóstico apontado pelo TCU | 41 |
| Quadro 4: Processos encaminhados pela RFB para inscrição em DAU rejeitados pela PGFN. | 46 |
| Quadro 5: seleção dos PER/DCOMP a serem trabalhados em 2018 pela 7ª SRRF | 71 |
| Quadro 6: Cronograma de obrigatoriedade de entrega da DCTFWeb | 89 |
| Quadro 7: Providências para integração da DCTFWeb ao sistema Omisso PJ..... | 125 |
| | |
| Tabela 1: Estoque da DAU por rating (em bilhões de R\$)..... | 21 |
| Tabela 2: Valores recuperados por rating (em bilhões de R\$)..... | 22 |
| Tabela 3: Estoque da dívida ativa da União (DAU) – 2018 – Valores em bilhões de R\$. | 27 |
| Tabela 4: Extrato das divergências Siafi x DW-PGFN – 2019 – Valores em bilhões de R\$..... | 29 |
| Tabela 5: Extrato das divergências Siafi x DW PGFN – 2019 – Valores em bilhões de R\$ | 30 |
| Tabela 6: Fluxo de transações da DAU por conta contábil, exercício 2018 - Valores em milhões de R\$. | 32 |
| Tabela 7: Contabilização mensal da DAU - 2018 – Valores em bilhões de Reais..... | 36 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 8: Contabilização mensal do fluxo da DAU – 2018 – Valores em bilhões de Reais..... | 39 |
| Tabela 9: Contabilização mensal da DAU - 2019 – Valores em bilhões de Reais..... | 39 |
| Tabela 10: Contabilização mensal do fluxo da DAU – 2019 – Valores em bilhões de Reais.... | 39 |
| Tabela 11: Recuperação por estratégia de cobrança de 2016 a 2018..... | 47 |
| Tabela 12: Eficácia do processo de inclusão de corresponsáveis para casos de sucessão formal | 51 |
| Tabela 13: Trecho da memória de cálculo encaminhada pela PGFN para formação do Índice de eficiência..... | 54 |
| Tabela 14: Situação das representações inseridas nos 109 processos disponibilizados e analisados, independentemente da localização dos processos, se na RFB ou na PGFN (valores em bilhões de R\$) | 56 |
| Tabela 15: Localização atual dos processos analisados pela CGU (valores em bilhões de R\$) | 57 |
| Tabela 16: comparação dos quantitativos de documentos analisados não coincidentes com a Lista Inicial da Corec | 63 |
| Tabela 17: Glosa média para as análises efetuadas, de acordo com a utilização ou não da lista inicial da Corec..... | 65 |
| Tabela 18: Documentos PERDCOMP - Estoque e analisados em 2018 (1ª e 7ª SRRF)..... | 66 |
| Tabela 19: Resumo da classificação dos riscos mapeados em 2014 e em 2019 para o processo “Gerir Direito Creditório do Contribuinte” | 80 |
| Tabela 20: Declarações mensais e anuais apresentadas e omissos no 2º semestre/2018 | 92 |
| Tabela 21: Drawback suspensão - Número de atos concessórios por situação (quantidade total de AC registrados no sistema, desde 2001)..... | 104 |
| Tabela 22: Total de Tributos Suspensos – Atos concessórios com inadimplemento total ou parcial (Em milhões de R\$) | 104 |
| Tabela 23: Universo de processos analisados pela equipe de auditoria | 108 |
| Tabela 24: consolidação da situação dos processos listados na NA 201901004/02. | 129 |
| Tabela 25: situação dos processos que efetivamente tratam do MCF | 129 |
| Tabela 26: análise do tempo gasto para manifestação conclusiva da PGFN | 130 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 17 |
| 1. Definição de estratégias de cobrança administrativa e judicial | 17 |
| 1.1 Possibilidades de melhoria no processo de acompanhamento da PGFN como Unidade Central sobre atividades das Unidades descentralizadas | 17 |
| 1.2 Acompanhamento do andamento dos Projetos Estratégicos coordenados pelo Órgão Central da PGFN | 19 |
| 1.3 Mapeamento de processos, identificação de riscos e estabelecimento de controles dos principais processos da PGFN ainda em implementação | 24 |
| 2. Inscrição dos créditos em DAU | 25 |
| 2.1 Falhas na sistemática de integração entre RFB e PGFN para compartilhamento de dados, gerando riscos às atividades de cobrança dos créditos da DAU | 25 |
| 2.2 Fragilidades nos procedimentos adotados para a contabilização da DAU, com impacto na representação fidedigna dos dados no Siafi | 27 |
| 2.3 Instrumentos de controle gerenciais inadequados da RFB e da PGFN voltados ao controle dos prazos de encaminhamento de créditos para inscrição em DAU, podendo gerar riscos de perda de créditos da Fazenda Pública | 43 |
| 2.4 Instrumentos gerenciais inadequados para controle de créditos rejeitados nas transações de dados entre RFB e PGFN | 46 |
| 3. Realização de cobrança administrativa e judicial da DAU | 47 |
| 3.1 Prospecção sobre as estratégias de cobrança | 47 |
| 3.2 Falhas na rotina de controle do processo de inclusão de corresponsáveis para inscrições da Dívida Ativa da União associadas a empresas baixadas por operação de incorporação por sucessão formal, podendo gerar impactos negativos no desempenho da arrecadação | 49 |
| 3.3 Avaliação do processo de gestão dos riscos associados ao procedimento de exclusão de corresponsável | 51 |
| 4. Atuação na garantia do crédito | 53 |
| 4.1 Fragilidades dos instrumentos de controle gerenciais que tratam do processo de garantia do crédito voltados a mitigar os riscos de esvaziamento patrimonial do sujeito passivo, levando à intempestividade na avaliação das representações para ajuizamento de medidas cautelares fiscais | 53 |
| 5. Gestão do direito creditório do contribuinte | 60 |

| | |
|---|------------|
| 5.1. Fragilidades de fundamentação e aderência aos procedimentos relacionados à seleção dos documentos a serem analisados manualmente | 60 |
| 5.2. O processo de trabalho “Gerir Direito Creditório do Contribuinte” ainda não foi submetido a nenhum ciclo formal de gerenciamento de riscos | 78 |
| 5.3. Possibilidades de melhorias identificadas nos controles internos e no tratamento dos riscos da Gestão do Direito Creditório | 79 |
| 5.4 Avaliação do controle de alçadas no reconhecimento de direito creditório | 84 |
| 6. Controle do cumprimento de obrigações acessórias | 87 |
| 6.1 A implantação da DCTFWeb ainda não foi capaz de contribuir plenamente para a unificação e desburocratização do cumprimento de obrigações acessórias pelos contribuintes | 87 |
| 6.2 Possibilidade de evolução do monitoramento das omissões nas entregas de DCTFWeb | 91 |
| 6.3 Riscos de fragilização e/ou paralisação do projeto que integra o controle dos créditos previdenciários (PUC 02 – DCTFWeb) em decorrência de restrições de natureza orçamentária/financeira. | 94 |
| 7. Julgamento de recursos administrativos relacionados a créditos da Fazenda Pública | 97 |
| 7.1 Reavaliação das medidas adotadas pelo Carf para o atendimento das recomendações 9.2.3 e 9.2.10 contidas no Acórdão nº 1076/2016 – TCU – Plenário | 97 |
| 8. Relação da RFB com órgãos setoriais responsáveis por acompanhar políticas públicas de concessão de benefícios | 99 |
| 8.1 Possibilidade de melhoria na articulação da Receita Federal com órgãos setoriais, fornecendo subsídios para monitoramento e avaliação de políticas públicas | 99 |
| 8.2 Dados relacionados aos valores inadimplentes do Drawback não são de fácil obtenção, com dificuldade na confirmação do recolhimento ou inscrição em DAU dos tributos inadimplentes | 103 |
| 9. Readequação da atuação da Auditoria Interna da Receita Federal | 105 |
| 10. Dificuldade de disponibilização de informações, tanto analíticas quanto sintéticas, de forma tempestiva e com confiabilidade | 107 |
| RECOMENDAÇÕES | 113 |
| CONCLUSÃO | 118 |
| ANEXOS | 123 |
| I – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MF | 123 |
| II – RELAÇÃO DO TRABALHO DA AUDIT/RFB COM A IMPLANTAÇÃO DA DCTFWEB | 124 |

| | |
|--|------------|
| III – FLUXO DAS ATIVIDADES DA PGFN QUE PODEM GERAR INCLUSÃO DE CORRESPONSÁVEIS NA DAU | 127 |
| IV – FLUXO DO PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE MEDIDA CAUTELAR FISCAL | 128 |
| V – ANÁLISE EFETUADA SOBRE OS PROCESSOS AVALIADOS PELA PGFN EM FUNÇÃO DA NOTA DE AUDITORIA 201901004/02 | 129 |
| VI – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA | 130 |

INTRODUÇÃO

1.1. Objeto

Trata-se de Auditoria Anual de Contas (AAC) de 2018 da Secretaria Executiva do extinto Ministério da Fazenda (SE/MF), trabalho que tem como escopo a prestação de contas dos administradores da extinta Pasta relativa ao exercício de 2018. O presente trabalho decorre do apoio constitucional prestado pelo Sistema de Controle Interno ao Tribunal de Contas da União (TCU) no processo de julgamento das contas dos administradores por aquele Tribunal.

A auditoria teve como objeto principal de análise o Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda (RGI-MF), que, dentre outras finalidades, buscou evidenciar a atuação dos gestores para a entrega de políticas econômicas e fiscais capazes de promover crescimento econômico e desenvolvimento social.

1.2. Objetivo e escopo

Segundo consta na mensagem ministerial do RGI-MF, a atuação da Pasta, em 2018, deu continuidade à trajetória que permitiu ao Brasil superar a maior crise econômica de sua história. E para conseguir implementar esse desenvolvimento, foi necessário iniciar um processo de propostas e reformas que visassem a recuperação e a sustentabilidade fiscal da economia.

Conforme acordado com o TCU, coube à CGU nesse exercício emitir opinião sobre a) efetividade dos controles internos de gestão implantados; e b) conformidade dos atos de gestão praticados pelos administradores.

Nesse sentido, definiu-se como escopo da presente auditoria a análise de processos que compõe a **Cadeia de Valor nº 2 - Gestão dos Créditos da Fazenda Pública**, constante do Mapa Estratégico do MF, considerando a Diretriz Estratégica nº 11 do MF, de otimização de processos voltados ao aumento da eficiência e efetividade dos mecanismos de arrecadação, controle e recuperação de créditos da Fazenda Pública.

Segundo apresentado no RGI-MF, a arrecadação das receitas federais alcançou em 2018 o montante de R\$ 1,46 trilhão, representando um crescimento nominal de 8% em relação ao ano anterior, enquanto os créditos tributários inscritos em DAU atingiram a soma de R\$ 2,2 trilhões no período (representando um crescimento nominal de 9%).

Observa-se, assim, que a definição do escopo passa pela materialidade incontestada dos recursos envolvidos, mas também tem como relevância o valor público da qualidade da arrecadação federal como instrumento para fomentar o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Dessa forma, no âmbito da cadeia de valor supracitada, a auditoria buscou oferecer um nível de confiança moderado, de asseguração limitada, a partir da aplicação de procedimentos de auditoria voltados para a avaliação dos controles internos implantados nos processos de arrecadação, controle e recuperação de créditos da Fazenda Pública, culminando, inclusive, na inscrição em Dívida Ativa da União (DAU), especificamente no que tange às atuações específicas da Procuradoria-Geral da

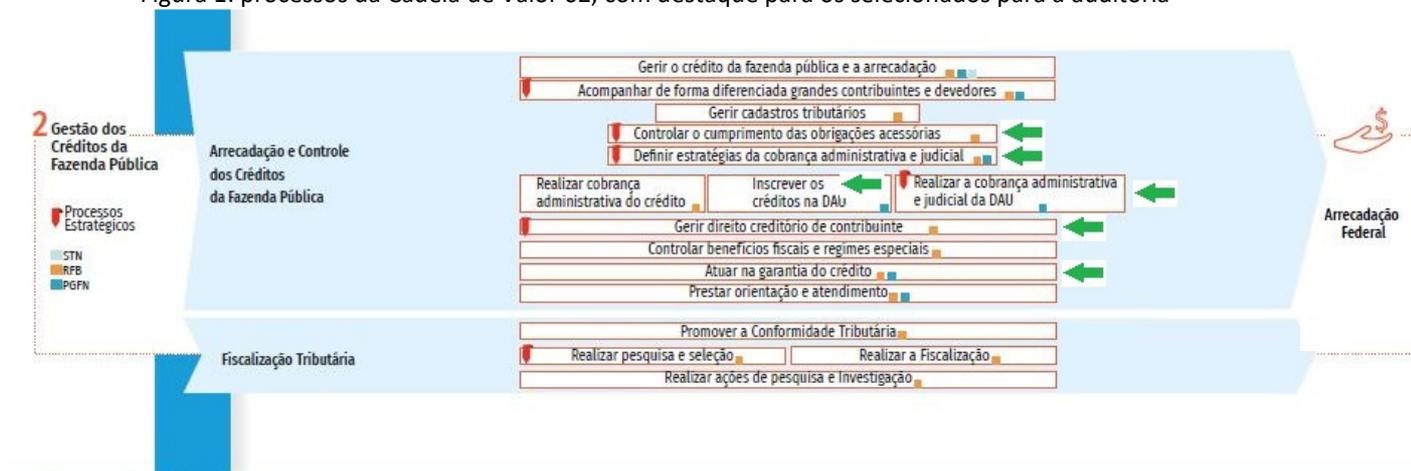
Fazenda Nacional (PGFN), da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)¹.

Para a escolha dos processos específicos a serem avaliados, levou-se em conta também os dados do levantamento de riscos apresentados no Caderno Riscos Relevantes do Ministério da Fazenda, datado do agosto de 2018, bem como os riscos já levantados por este órgão de controle na Auditoria Anual de Contas de 2017 do Ministério da Fazenda e os apontamentos do Tribunal de Contas da União².

Assim, o propósito do trabalho foi certificar, além da conformidade dos atos de gestão, se os controles internos implantados pelo MF, nas atividades relacionadas aos processos da cadeia de valor selecionada, são adequados e suficientes para garantir o alcance dos objetivos previstos na Diretriz Estratégica Ministerial.

De modo amplo, os processos auditados podem ser vistos em destaque na Figura 1:

Figura 1: processos da Cadeia de Valor 02, com destaque para os selecionados para a auditoria



Fonte: adaptado pela equipe de auditoria a partir do RGI-MF 2018.

Ainda relacionado ao tema, mesmo que não vinculado diretamente à Cadeia de Valor 02, foi analisado o processo de julgamento de recursos administrativos relacionados a créditos da Fazenda Pública, em função da inserção do Carf no escopo da auditoria.

Além dessa análise, o trabalho buscou avaliar também o impacto que os dados disponíveis no âmbito da RFB teriam no monitoramento e avaliação, pelos órgãos setoriais responsáveis, de determinadas políticas públicas relacionadas à concessão de benefícios.

Por fim, foi feita uma avaliação acerca da adequação do papel desempenhado pela Auditoria Interna da RFB.

As observações desta CGU quanto aos requisitos formais dos documentos apresentados pelo gestor ao TCU estão no anexo deste Relatório, juntamente com a

¹ Em que pese o Carf integrar a Cadeia de Valor 03 – Prevenção e Solução de Litígio Tributário, por ser a instância recursal associada ao processo de recuperação do crédito público, entende-se estar relacionado à Cadeia de Valor sob análise, razão pela qual foi inserido no escopo de atuação.

²Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário

manifestação das Unidades examinadas ao relatório preliminar, com as respectivas análises do controle interno.

1.3. Metodologia

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a IN CGU nº 03/2017, que estabeleceu o novo referencial técnico de Auditoria Interna Governamental; a IN 08/2017, que definiu as orientações técnicas para a atividade de Auditoria Interna Governamental; a Portaria CGU nº 1037/2019, que estabelece diretrizes e orientações relativas à elaboração e apresentação dos relatórios de auditoria; e a Portaria CGU 2035/2019, que definiu orientações práticas para as Auditorias Anuais de Contas.

Para a realização do trabalho, foi feita a leitura do RGI-MF/2018 e demais peças inseridas no sistema e-Contas, além de pesquisas em sítios eletrônicos, expedição de solicitações de auditoria, realização de entrevistas com as áreas técnicas envolvidas no processo, acesso a sistemas informatizados, cruzamento de bases de dados, bem como o uso de outras técnicas de auditoria previstas naqueles normativos.

A partir daí, procurou-se identificar de maneira geral as principais atividades executadas e controles internos implantados para minimizar os riscos na gestão dos créditos da Fazenda, para os processos destacados na Figura 1.

É de se ressaltar que antes do envio do Relatório Preliminar, os achados e conclusões da auditoria que poderiam ensejar em recomendações foram tratados com o gestor ainda durante o período de campo, por meio de reuniões e emissões de solicitações formais.

A partir da manifestação formal aos achados de auditoria, foram realizadas as reuniões de Busca Conjunta de Soluções, oportunidade em que foram discutidas e acordadas as medidas necessárias para sanar as impropriedades detectadas e aprimorar a gestão pública.

Só então foi elaborado o relatório preliminar, momento em que os gestores tiveram nova chance de trazer outras considerações, caso necessário, para só a partir daí ser gerado este relatório final.

Assim, o processo da auditoria buscou assegurar ampla discussão sobre os principais assuntos tratados nesse relatório, de forma a buscar agregar efetivamente valor à gestão, um dos principais papéis das unidades de auditoria interna.

1.4. Visão geral do objeto de auditoria

Conforme informado, a CGU definiu que sua estratégia de atuação estaria concentrada na visão transversal dos processos do MF da **Cadeia de Valor nº 2 - Gestão dos Créditos da Fazenda Pública**, com foco principal na PGFN, na RFB e no Carf, em virtude de serem Unidades que administram a maior parte dos recursos da Cadeia definida e possuem atuações determinantes para o alcance do objetivo pretendido.

Para tanto, foram selecionados para auditoria os seguintes processos/subprocessos, com os respectivos enfoques:

a) Definição de estratégias de cobrança administrativa e judicial:

O foco foi na atuação da **PGFN** na atividade de coordenação do órgão central no sentido de tornar a atuação das unidades descentralizadas a mais eficiente possível, visando o incremento da cobrança dos créditos inscritos em DAU, levando em consideração, ainda, a gestão de riscos da Unidade e a execução de projetos estratégicos.

b) Inscrição dos créditos em DAU:

Enfoque dado na atuação da **PGFN**, com o apoio da **RFB** e da **STN**, no que diz respeito à formação e no comportamento do estoque de créditos inscritos na DAU, avaliando o compartilhamento de informações entre as Unidades, o processo de inscrição em si e a contabilização dos dados no SIAFI.

c) Realização de cobrança administrativa e judicial da DAU:

O foco foi na atuação da **PGFN**, principalmente no que se refere a uma avaliação macro da contabilização dos resultados por estratégias de cobrança, especialmente no subprocesso de responsabilização de terceiros relacionados a créditos inscritos em DAU.

d) Atuação na garantia do crédito:

O subprocesso selecionado como escopo foi o relacionado ao tratamento dado às representações encaminhadas pela **RFB** à **PGFN**, propondo o ajuizamento de medidas cautelares fiscais, avaliando os prazos de cada etapa do processo e os registros das informações nos sistemas.

e) Gestão do direito creditório do contribuinte:

Neste ponto a auditoria foi focada atuação da **RFB** principalmente nas atividades “Decidir sobre risco, interesse e relevância” e “Realizar Auditoria de Crédito”. Na primeira, buscou-se avaliar os critérios de seleção dos documentos a serem analisados pelas Unidades descentralizadas, sua adequada formalização, bem como comunicação com o Órgão Central; na segunda, foi avaliado o processo de análise manual dos documentos, especificamente no cumprimento das alçadas estabelecidas para aprovação dos pleitos. Ademais, fez-se uma análise do estágio atual do processo de gerenciamento de riscos aplicado ao processo “Decidir sobre Direito Creditório”.

f) Controle do cumprimento de obrigações acessórias:

Foi selecionado como escopo de auditoria a implantação da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos (DCTFWeb), com foco em seu objetivo de unificação e desburocratização do cumprimento de obrigações fiscais e previdenciárias.

g) Julgamento de recursos administrativos relacionados a créditos da Fazenda Pública:

O objeto da auditoria foi a avaliação do ambiente de controle estabelecido no âmbito do **Carf**, com foco na estrutura de controle e riscos criada na Unidade e na definição de um ambiente ético.

Além do impacto na própria gestão dos créditos da Fazenda Pública, foi avaliado o quanto o monitoramento e a avaliação das seguintes políticas públicas, realizadas por determinados órgãos setoriais, poderiam ser mais eficientes e eficazes caso existissem meios de compartilhamento de informações consideradas sigilosas e que hoje estão de posse da **RFB**:

- Regime de Drawback;
- Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs);
- Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS); e
- Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Mais especificamente acerca do papel desempenhado pela Auditoria Interna da **RFB**, foi feita uma avaliação de sua atuação enquanto Unidade que realiza a intermediação do contato dos órgãos de controle com as áreas técnicas.

Por fim, foi feita uma avaliação no que se refere à estruturação e confiabilidade das informações disponíveis no âmbito da **RFB** e da **PGFN**, com relação aos processos selecionados como escopo desse trabalho.

Os achados serão apresentados seguindo a estrutura de processos trazida anteriormente e, sempre que necessário, será realizada a contextualização do tema a ser tratado.

Será possível observar que, de um modo geral, as Unidades estão desenvolvendo suas atividades de forma a buscar melhorar a qualidade da arrecadação de recursos, porém, ainda há gargalos nos, o que pode vir a comprometer o desempenho da Cadeia de Valor sob análise e, conseqüentemente, as diretrizes estratégicas a ela vinculadas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Definição de estratégias de cobrança administrativa e judicial

1.1 Possibilidades de melhoria no processo de acompanhamento da PGFN como Unidade Central sobre atividades das Unidades descentralizadas

A PGFN é órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União que tem como atribuições a representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda.

Em relação às suas atividades de cobrança judicial e administrativa do crédito público, a PGFN, no intuito de conferir maior efetividade à arrecadação da dívida ativa, racionaliza seus recursos tanto do ponto de vista administrativo, por meio da sua organização interna, como na própria definição de graus de esforço das suas atividades na recuperação do crédito público.

Do ponto de vista organizacional³, as atividades de gestão da DAU estão distribuídas nas seguintes Unidades:

I - Unidades Centralizadas

5. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União (atual Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS)

5.1 - Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União (CDA)

5.1.1 - Coordenação de **Gestão e Estratégias de Arrecadação e Cobrança da Dívida Ativa (COGEAC)**

5.1.2 - Coordenação **Operacional de Arrecadação e Cobrança da Dívida Ativa (COACAD)**

...

5.2 - Coordenação-Geral de Grandes Devedores (CGD)

5.2.1 - Divisão de **Gestão e Estratégia de Grandes Devedores (DGEGD)**

...

II - Unidades Descentralizadas

7. Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional;

7.1.2 - Procuradorias da Dívida Ativa (PDA-1ª a 5ªR)

7.1.2.1 - Divisão de Dívida Ativa (DIDAT)

7.1.2.3 - Divisão de Acompanhamento dos Grandes Devedores (DIGRA)
[grifos nossos]

Analisando as competências no Regimento Interno⁴, basicamente cabe às Unidades Centralizadas as atividades de coordenação, supervisão, acompanhamento, definição

³ Portaria MF nº 36, de 24/1/2014 - Regimento Interno da PGFN.

⁴ Após a edição do Regimento Interno (Portaria MF nº 36, de 24/1/2014) várias outras normas foram editadas a fim de reorganizar as atividades da Unidade, mas que em essência mantém a estrutura em termos de competências de Unidades centrais e descentralizadas, no tocante ao nível de execução das atividades de cobrança do crédito.

de diretrizes e metas, e às Unidades Descentralizadas, as atividades de apuração, inscrição e cobrança da DAU, judicial e extrajudicial.

Cabe destacar que o TCU, ao analisar as contas da Presidência da República em 2017, recomendou à PGFN⁵ que “[...] apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação, contemplando um conjunto de medidas com vistas a incrementar a arrecadação de receitas referentes à Dívida Ativa da União, em consonância com o princípio da eficiência da administração pública[...]”.

Assim, a PGFN vem desenvolvendo, desde 2015, projeto denominado “Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União” (doravante “Novo Modelo de Cobrança”), que estabelece ações de curto, médio e longo prazos visando conferir maior efetividade à arrecadação da DAU.

Nessa linha, foi questionado à PGFN sobre a dinâmica do seu processo de coordenação, em relação aos critérios para classificar os créditos encaminhados como prioridade às unidades descentralizadas, bem como o retorno, ou checagem do cumprimento dessas regras⁶, já que nos projetos vigentes para implementação do Novo Modelo de Cobrança, a modelagem concede mais autonomia e protagonismo às unidades descentralizadas na construção da estratégia de trabalho, cabendo, no caso, à Unidade Central prestar serviço de apoio e inteligência para retroalimentação de dados e *feedback*, de modo a assegurar a proposta de eficiência da execução das estratégias de cobrança.

Sobre o acompanhamento das atividades das unidades descentralizadas no cumprimento das diretrizes, foi informado que os relatórios estão disponíveis no DW-PGFN. Em consulta a esses relatórios⁷, porém, verificou-se que, dentre os 12 maiores grandes devedores priorizados em 2018, que corresponde a valores de inscrição de R\$ 54,6 bilhões (41% do valor total constante do relatório de priorização), constam registros de arrecadação datados há pelo menos 3 anos, não sendo possível afirmar se efetivamente houve atuação para esses casos com base nessas informações.

Sobre isso, a PGFN informou que o papel do Órgão Central é o de coordenar e orientar as unidades descentralizadas, não obstante o Regimento Interno trazer como competência para a Coordenação-Geral de Grandes Devedores, acompanhar⁸, por exemplo, “o planejamento e a execução, pelas Procuradorias Regionais, do plano de trabalho, bem assim o cumprimento das metas estabelecidas, e elaborar relatórios e demais informações necessárias à avaliação dos indicadores e seus resultados”.

⁵ Acórdão nº 1320/2017 – Plenário

⁶ Mesmo antes da normatização para o futuro, de direcionamento cada vez mais racionalizado de estratégias de cobrança de crédito (ações de inteligência, rating, grandes devedores), a Unidade já tratava seus créditos em Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC, que já leva em conta o conceito de racionalidade na cobrança.

⁷ Consulta no relatório “Devedores_PJ_Valores_Consolidados” com posição de maio de 2018, disponibilizado em “RDCC – Prioridades”.

⁸ Art. 38, VI da Portaria MF nº 36, de 24/1/2014, que “Aprova o Regimento Interno da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)”.

Além disso, a fim de se aferir o grau de acompanhamento dos resultados das atividades planejadas para execução em 2018, foi solicitado à Unidade Central que disponibilizasse relatório de atividades para aquele ano, ao que foi informado terem sido exercidas atividades de auxílio, orientação e direcionamento da atuação das unidades descentralizadas, sem evidências de monitoramento de retorno das atividades priorizadas.

Entendemos, entretanto, que a função de somente encaminhar a priorização da demanda sem o monitoramento de retorno não necessariamente vai garantir que as ações priorizadas sejam efetivamente executadas.

Ainda, dos relatórios gerenciais do Sistema DW-PGFN, embora se tenham informações sobre grandes números, a exemplo do desempenho de arrecadação por unidade descentralizada, essas métricas não permitem aferir se o que foi priorizado teve execução, por exemplo.

Sobre o assunto, a PGFN informou que de fato as avaliações de desempenho eram baseadas em indicadores de performance da unidade como um todo, sem chegar ao nível de casos concretos. Porém essa necessidade de acompanhar o desempenho das atividades priorizadas pelas áreas descentralizadas já tinha sido identificada, sendo apresentadas como propostas em andamento para resolver essa questão: 1) a implantação do módulo de distribuição de demandas do sistema *Analytics*, que indicará tarefas a serem executadas pelas Unidades; 2) o Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em DAU e FGTS, que trabalha com a lógica de seleção de devedores para acompanhamento com base em critérios de eficiência na recuperação; e 3) a atividade de monitoramento dos resultados a partir do sistema DW das listas dos devedores selecionadas pelas unidades.

Ainda ressaltou que a sistemática de monitoramento já está em adiantada fase de construção, de modo que fornecerá insumos para que o Órgão Central passe a ter informações gerenciais suficientes para monitorar atividades mais específicas das unidades descentralizadas.

Dessa forma, ficou evidenciada a preocupação do Órgão Central com a necessidade de monitoramento das atividades executadas pelas unidades descentralizadas, como mecanismo de aferição do desempenho das suas estratégias para recuperação de crédito, razão pela qual se entende relevante a continuidade das ações apresentadas, buscando sua implementação, preferencialmente, em 2020.

O assunto foi levado à Unidade em Relatório Preliminar, com recomendação para que as tarefas já em curso pelas áreas da PGFN fossem informadas em Plano de Providências Permanente, o que será feito a partir do Sistema Integra (antigo PMIMF).

1.2 Acompanhamento do andamento dos Projetos Estratégicos coordenados pelo Órgão Central da PGFN

Conforme citado no item 1.1, a PGFN vem desenvolvendo, desde 2015, projeto denominado “Novo Modelo de Cobrança”, que estabelece ações de curto, médio e longo prazos visando conferir maior efetividade à arrecadação da DAU.

As ações associadas a tal modelo estão atualmente em desenvolvimento por meio de cinco Projetos Estratégicos Corporativos (PECs), conforme Quadro 1, que visam implementar uma série de ações para aprimorar a recuperação dos créditos, tais como o desenvolvimento de ferramentas para aferição do grau de recuperabilidade do débito, seleção de devedores para realizar ações uniformes padronizáveis, programação da cobrança, investimento em inteligência artificial para cobranças, análises patrimoniais e ações de investigação.

Quadro 1: Dados sobre os projetos do PMIMF executados para os processos da PGFN.

| Projeto | Nome do Projeto | Situação | % Conclusão | Início | Término | Custo (R\$) |
|---------------|--|-----------------|-------------|----------|----------|--------------|
| 1 - PEC201646 | Aprimoramento da Atividade de Produção de Informações Estratégicas | Execução | 100% | 15/02/16 | 31/12/18 | 0,00 |
| 2 - PEC201650 | Aprimoramento do Controle de Legalidade | Execução | 55% | 02/03/16 | 31/07/20 | 3.200.000,00 |
| 3 - PEC201648 | Aprimoramento do processo de cobrança administrativa | Execução | 53% | 02/03/16 | 31/12/20 | 7.550.000,00 |
| 4 - PEC201647 | Aprimoramento do Processo de Cobrança Judicial | Em planejamento | 45% | 15/09/15 | 31/12/20 | 456.867,06 |
| 5 - PEC201649 | Classificação do Crédito Inscrito em Dívida Ativa | Encerrado | 100% | 21/10/16 | 31/12/17 | 788.447,44 |

Fonte: Central de Projetos da PGFN, dados atualizados de 26/6/2019.

Os PECs caminham em direção à nova estratégia de trabalho que vem sendo desenvolvida pela PGFN de conferir maior efetividade à arrecadação da dívida ativa e, para isso, racionalizar seus recursos com a definição de graus de esforço no âmbito das suas atividades de recuperação do crédito.

Porém, em razão da extinção do Ministério da Fazenda, atualmente Ministério da Economia (ME), e o lançamento do **Programa Integra**⁹, o Programa PMIMF, que antes financiava os PECs, foi encerrado e, como ainda há PECs da PGFN em desenvolvimento, buscou-se identificar as ações a serem adotadas, já que os projetos estão, em média, na metade da sua execução.

A Unidade informou que a transição administrativa não prejudicou o andamento dos projetos, que continuam sendo desenvolvidos conforme cronograma estipulado. Importa alertar que esses projetos preveem o desenvolvimento de módulos de gerenciamento estratégico da dívida ativa, a exemplo do desenvolvimento dos Sistemas Cobra e *Analytics*, esse último encarregado de realizar ações sensíveis de monitoramento e detecção de indícios de fraudes sobre o patrimônio, com emissão de alertas, de modo a demandar das áreas da PGFN ações coordenadas.

O projeto encerrado, de classificação do crédito, diz respeito à implantação do *rating*, que busca aferir o grau de recuperabilidade com base na identificação de devedores e corresponsáveis com melhor capacidade econômica, facilitando a seleção para ações extrajudiciais de cobrança que estimulem o pagamento espontâneo do devedor.

⁹ Atualmente o ME conta com a Diretoria de Gestão Estratégica – DGE (Dec nº 9.745, de 8/4/2019), que ficou responsável pela organização do Programa Integra.

Essa modelagem de cobrança foi fundada basicamente na premissa de que, se existem meios extrajudiciais de cobrança, o meio judicial poderia e deveria ser evitado, por ser menos ágil e mais custoso.

Nesse caso, antes mesmo de se definir quais serão as estratégias de cobrança a serem efetivamente utilizadas, o crédito já chegaria aos sistemas da PGFN com uma pontuação que subsidiaria os trabalhos dos procuradores na persecução do crédito. É de se ressaltar que os critérios para classificação desses créditos, além de nortear os trabalhos da Unidade, tem impacto inclusive nas contas de patrimônio da União, no sentido de fornecer elementos para reconhecimento contábil de provisões e ajustes para perdas, conforme tratado no item 2.2 deste relatório.

Assim, os créditos inscritos em DAU são classificados em quatro classes:

- Classe “A”: créditos com alta perspectiva de recuperação, garantidos por depósito, carta de fiança ou seguro garantia;
- Classe “B”: créditos com média perspectiva de recuperação, garantidos por bens de menor liquidez, móveis ou imóveis, e referentes a devedores com boa situação econômico-fiscal, com capacidade operacional para adimplemento dos débitos;
- Classe “C”: créditos com baixa perspectiva de recuperação;
- Classe “D”: créditos irrecuperáveis.

Quando não é possível sua classificação por algum motivo, eles são agrupados em uma classe de “aguardando classificação”.

O histórico do estoque da DAU nos últimos anos, a partir dessa classificação, pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Estoque da DAU por *rating* (em bilhões de R\$)

| Ano Rating | A | B | % A e B/ Total | C | D | % C e D /Total | Aguardando Classificação | Total |
|---------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|-------------------|-----------------------------|----------|
| 2017 | 299,320 bi | 397,598 bi | 35% | 304,546 bi | 982,330 bi | 64% | 25,207 bi | 2.009 bi |
| 2018 | 207,975 bi | 508,543 bi | 33% | 492,833 bi | 984,407 bi | 67% | 2,930 bi | 2.196 bi |
| 2019 | 249,429 bi | 569,535 bi | 35% | 353,707 bi | 1.183 bi | 65% | 1,873 bi | 2.357 bi |

Fonte: 2017 e 2018 – PGFN em Números; 2019, consulta fornecida pela PGFN, com base de junho de 2019

Conforme se observa, a distribuição de créditos em estoque por *rating* é de, em média, 1/3 de créditos tidos como recuperáveis, ao passo que aqueles de recuperação mais difícil correspondem aos 2/3 restantes.

Cabe destacar que no BGU os créditos dos tipos “C” e “D” são evidenciados em contas de controle como perdas ou ativos contingentes, até sua extinção ou reclassificação, em razão da sua dificuldade de recuperação, valores esses atualmente na ordem de R\$ 1,5 trilhões. São créditos referentes a devedores sem garantias, nem parcelamentos, nem atividade operacional capaz de viabilizar o pagamento do débito

Quando se observa os valores recuperados por *rating*, temos o seguinte cenário descrito na Tabela 2:

Tabela 2: Valores recuperados por *rating* (em bilhões de R\$)

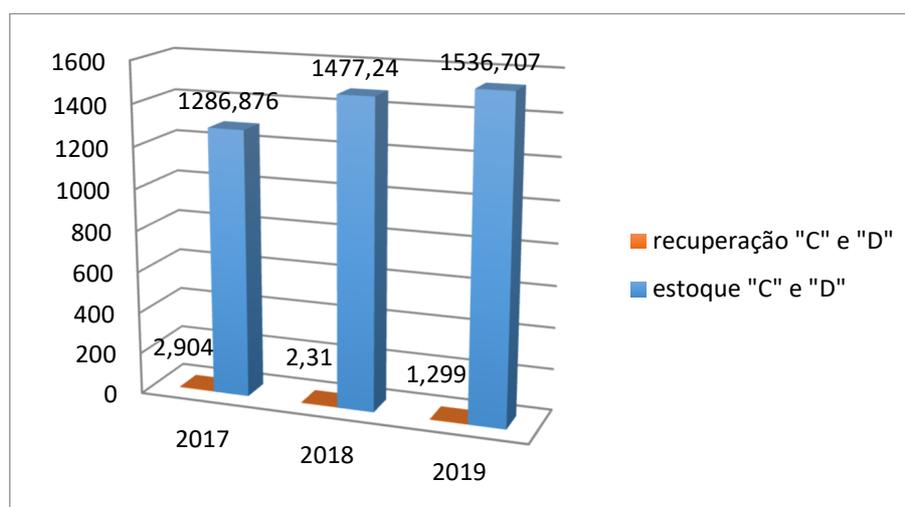
| Ano / Rating | A | B | % A e B / Total | C | D | % C e D / Total | Aguardando Classificação e outras situações ¹ | Total |
|--------------|-----------|----------|-----------------|----------|----------|-----------------|--|---------|
| 2017 | 10,219 bi | 5,750 bi | 58% | 1,718 bi | 1,186 bi | 11% | 8,652 bi | 27,5 bi |
| 2018 | 8,879 bi | 5,245 bi | 58% | 1,288 bi | 1,022 bi | 9% | 8,048 bi | 24,4 bi |
| 2019 | 5,985 bi | 3,147 bi | 68% | 791 mi | 508 mi | 10% | 3,138 bi | 13,5 bi |

1 – Considera as situações de “devedor sem dívida ativa” e “inscrição não identificada” que não compõe o estoque a priori, já que no estoque ativo todos os devedores possuem débitos e todas as inscrições são identificadas, conforme manifestação do gestor.

Fonte: consulta DW PGFN, realizada em 26/08/2019

A estratégia de priorização de esforços na atuação sobre os créditos com maior probabilidade de recuperação otimiza a atuação da Unidade e tende a trazer resultados mais relevantes, como se verifica na tabela anterior, pela alta representatividade dos valores relativos ao *rating* A e B recuperados. Entretanto, importa registrar que, sobre os créditos de baixa recuperabilidade, observa-se que existe uma tendência de aumento dos valores em estoque e da diminuição dos valores recuperados, conforme se depreende da análise conjunta das Tabela 1 e Tabela 2, o que fica melhor representado na Figura 2

Figura 2: Recuperação de Créditos C e D em relação ao estoque no período 2017-2019 (em bilhões de R\$)



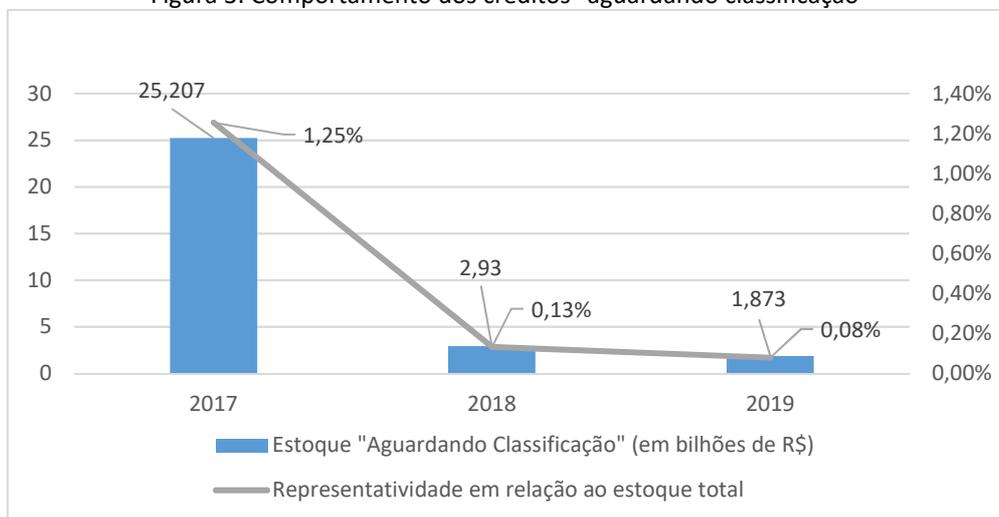
Fonte: Dados extraídos do Sistema DW-PGFN, no período de 2016-2018, atualizados até maio/2019.

No normativo que estabeleceu as ações de cobrança administrativa e judicial, segundo o respectivo grau de recuperabilidade, restou esclarecido que as atividades de investigação fiscal e de combate à fraude fiscal estruturada devem ser, preferencialmente, aplicadas aos devedores nos *ratings* C e D, enquanto a análise de risco e monitoramento econômico-fiscal tem como foco devedores com maior perspectiva de recuperação, ou seja, nos *ratings* A e B.

Tais atividades, conforme já comentado, estão relacionadas aos Projetos Estratégicos, de modo que, para o adequado desempenho da estratégia de cobrança, é importante que os mesmos caminhem dentro do seu prazo, a fim de oferecer os produtos que subsidiarão esses trabalhos, contando inclusive com dados oriundos de outros órgãos, como a RFB, o que torna a estrutura de coordenação, tanto interna quanto externa à PGFN, extremamente relevante para dar suporte a esse processo.

Cabe registrar que, especificamente sobre os créditos pendentes de classificação, verifica-se na Figura 3 que houve uma expressiva diminuição de sua representatividade frente ao estoque total, o que demonstra que o processo de classificação previsto no sistema de *rating* vem sendo efetivamente aplicado.

Figura 3: Comportamento dos créditos "aguardando classificação"



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da Tabela 1.

Por fim, importa ressaltar, no entanto, que as atividades previstas nessa nova estruturação ainda estão postas para o futuro. Em 2018 a PGFN organizou o ambiente normativo¹⁰ para implementar efetivamente o Novo Modelo de Cobrança, de modo que naquele exercício suas atividades ainda eram norteadas pelas regras anteriores, que não levavam em conta, por exemplo, o critério da classificação de crédito por *rating* como orientador de suas atividades.

Ressalte-se que esse cenário não é recente: tanto na Auditoria Anual de Contas do MF do ano passado quanto em trabalhos de exercícios ainda anteriores¹¹, a CGU identificou que a Unidade vem trabalhando na implementação dessa nova modelagem de trabalho, e o custo desse processo de transição é a falta de desenho dos seus processos internos, mapeamento de riscos e conseqüentemente procedimentos de controle, conforme tratado no item 1.3 deste relatório.

Dessa forma, levando-se em conta que: **1) a distribuição de créditos em estoque com maior probabilidade de recuperação é, em média, de apenas 1/3 do estoque total;** e que **2) há um comportamento crescente de créditos da faixa de baixa**

¹⁰A exemplo das seguintes normas: 1) Portaria PGFN nº 32, de 16/1/2019, que dispõe sobre o Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS no âmbito da PGFN; 2) Norma de Execução PGDAU nº 1, de 9/5/2019, que estabelece as ações de cobrança, administrativas e judiciais, relativas aos créditos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, segundo o respectivo grau de recuperabilidade; e 3) Norma de Execução PGDAU-CGR nº 1, de 2/5/2019, que dispõe sobre critérios de seleção e metas do Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS no âmbito da PGFN.

¹¹Em 2017, a CGU apontou fragilidades no âmbito do Macroprocesso do Crédito Tributário, entre as quais destacam-se a multiplicidade de sistemas, rotinas manuais, intempestividade nos registros contábeis, não acompanhamento sistemático da carteira de créditos, gestão de riscos em estágio inicial; e ausência ou inadequação de indicadores de desempenho.

recuperabilidade, classificados com C e D, com uma tendência negativa de recuperação efetiva, entende-se que as ações em curso relacionadas aos projetos estratégicos, bem como o monitoramento do desempenho dessas atividades recentemente normatizadas, devem ser vistas com atenção pelos gestores, considerando o potencial e apoio às estratégias de cobrança.

1.3 Mapeamento de processos, identificação de riscos e estabelecimento de controles dos principais processos da PGFN ainda em implementação

Na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Fazenda, relativa ao exercício de 2017, a CGU constatou que a PGFN não tinha realizado o desenho dos seus processos nem o mapeamento de riscos - o trabalho estava incipiente na Unidade. Naquela oportunidade foi recomendado ao extinto Ministério da Fazenda que se intensificasse o processo de implantação da gestão de riscos por cadeia de valor.

A fim de se verificar o estágio e continuidade desse trabalho, solicitou-se à Unidade que apresentasse a atualização da situação, já que os Projetos chave da PGFN estavam ainda em andamento num cenário de transição ministerial, situação que poderia impactar no andamento dos objetivos delineados pela Unidade naqueles Projetos.

Sobre isso, verificou-se que essas atividades ainda não estavam desenvolvidas, aguardando os desdobramentos das novas normatizações que darão contorno aos macroprocessos da Unidade. Sobre o acompanhamento dos Projetos, a Unidade responsável pela área de risco informou que estão sendo monitorados pela área de negócio. Ressalta-se, no entanto, que os projetos estão com previsão de término em 2020, em média em 50% de execução, havendo caso em que os relatórios de monitoramento registraram impacto em termos de prazo, em razão de dificuldades para o compartilhamento de dados, principalmente com a RFB, questão tratada no item 2.1 deste relatório.

Questionada se há cronograma ou plano de ação para desenvolvimento dessas tarefas, a PGFN informou que, em junho 2019, designou procurador para atuar exclusivamente no mapeamento dos processos, em articulação com o escritório de processos da PGFN e sua Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão, estabelecendo cronograma de atividades com previsão de conclusão até 30/06/2020.

Dessa forma, verifica-se que em 2018, a despeito da recomendação da CGU acerca da necessidade de intensificar o processo de implantação da gestão de riscos por cadeia de valor nas suas Unidades, e para o desenvolvimento da gestão de riscos especificamente no macroprocesso de Gestão da Dívida Ativa, os trabalhos de mapeamento de processos, identificação de riscos e estabelecimento de controles das principais tarefas da PGFN ainda não foram implantados, razão pela qual o tema continuará sendo acompanhado no âmbito do Plano de Providências Permanente.

2. Inscrição dos créditos em DAU

2.1 Falhas na sistemática de integração entre RFB e PGFN para compartilhamento de dados, gerando riscos às atividades de cobrança dos créditos da DAU

A capacidade de pagamento dos devedores inscritos em Dívida Ativa da União (DAU) deve ser avaliada a partir da análise das informações econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou terceiros à RFB, que deve fornecê-las à PGFN, mediante compartilhamento de dados de forma ampla e irrestrita, para possibilitar a aferição dessa capacidade.¹²

Tais informações são fundamentais para o modelo de *rating*, cujo tema foi abordado na Auditoria Anual de Contas de 2017 do MF, na qual foi constatado que diversas bases de dados, oriundas da RFB, não estavam sendo atualizadas, no âmbito da PGFN, desde 2015.

Cabe destacar que a impossibilidade de se obter informações atuais acerca da capacidade de pagamento dos contribuintes gera riscos à construção do indicador de *rating* da DAU, podendo resultar na perda da sua capacidade de medir a recuperabilidade dos créditos inscritos, impactando de maneira direta o estoque da DAE e a mensuração adequada dos ajustes para perdas da dívida ativa e o ativo contingente e, conseqüentemente o Balanço Geral da União (BGU), conforme detalhado no item 2.2 deste relatório.

Em consequência disso, em 2018, foi criado um Grupo de Trabalho¹³ (GT) com objetivo de superar as limitações impostas, apontando como diretriz principal as questões inerentes à integração e ao compartilhamento de dados entre os órgãos do MF, objetivando o aprimoramento dos mecanismos de cobrança e o incremento da eficiência na arrecadação da Dívida Ativa da União.

Dessa forma, buscou-se verificar a evolução das tratativas em relação ao compartilhamento de dados entre os órgãos, a partir do resultado do GT.

Primeiramente, observou-se que não houve registro de acordos formais que definam os dados a serem enviados nem sua periodicidade de envio, sendo que a maioria dos pedidos de acesso aos sistemas foram formalizados via e-mail. A ausência de formalização torna frágeis os compromissos firmados, uma vez que não há atribuição de responsabilidades pelo envio sistemático das informações.

Ao longo das atividades do GT, levantaram-se todas as bases e acessos pretendidos pela PGFN, resultando em 44 Sistemas/Bases de Dados, transacionais e gerenciais, atribuindo-se tratamento a cada uma pontualmente. Com base em informações

¹² Portaria MF 421/2018 - Art. 6º A troca ou compartilhamento de informações ou bases entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional deve ser ampla e irrestrita, incluindo dados cadastrais e informações econômico-financeiras e/ou econômico-fiscais.

¹³ Portaria MF nº 421/2018 - Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho (GT), no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda - SE/MF, para definição de questões inerentes à integração e compartilhamento de dados entre os órgãos do Ministério da Fazenda (MF), objetivando o aprimoramento dos mecanismos de cobrança e o incremento da eficiência na arrecadação da Dívida Ativa da União.

fornecidas pela PGFN, verificou-se que 30 sistemas/bases de dados foram disponibilizados, porém **pelo menos 53% (16) estão desatualizados** e 27% (8) podem estar desatualizados¹⁴, conforme os *status* de atualização ilustrados na Figura 4:

Figura 4: Resultado sobre a relação de bases de dados compartilhados pela RFB informadas pela PGFN, e suas respectivas atualizações.



Fonte: elaborada pela equipe de auditoria a partir de informação da PGFN disponibilizada em 06/2019.

Além disso, **ainda existem 14 bases solicitadas que estão pendentes de compartilhamento**. Como resultado do GT, foi dada a solução para que a PGFN contrate um *Datalake* junto ao Serpro, solução menos onerosa, porém de implementação mais complexa e demorada. Isso pode resultar em acesso mais eficiente às bases de dados através do ReceitaData, além de atender a regras inerentes à segurança da informação.

No entanto, a PGFN entende que essa proposta gera problemas à atualização do *rating* no curto prazo. Existem limitações para que a PGFN mapeie e acesse o DW RFB, sendo que a utilização de atributos já existentes para extração de dados mais detalhados permitiria a atualização do *rating*. Da mesma forma, a opção pela réplica de algumas bases, motivada pela urgência do acesso aos dados, pode reduzir prejuízos às atividades de recuperação de créditos e ao desenvolvimento dos projetos de aprimoramento das cobranças administrativa e judicial.

Por fim, destaca-se que existem ainda outras ações, conforme informado pela PGFN, que são impactadas pelo não compartilhamento tempestivo e irrestrito dos dados pela RFB, a exemplo dos processos de diligenciamento em larga escala da carteira de devedores da PGFN com créditos exigíveis e do aperfeiçoamento do Módulo de Diligências para realizar a consulta a todas as bases disponibilizadas à PGFN, ainda pendentes de implementação em razão de integrações com sistemas da Receita.

Outra frente de trabalho prejudicada seria o Projeto Estratégico PEC nº 201647 - Aprimoramento do Processo de Cobrança Judicial, em que os últimos relatórios de monitoramento apontam seu atraso em razão da dificuldade de liberação, por parte da RFB, das integrações solicitadas pela PGFN, e que desde 2016 a questão é demandada e não há evolução significativa.

Observa-se, assim, que a impossibilidade de se obter informações atualizadas acerca da capacidade de pagamento dos contribuintes gera riscos à construção do indicador de *rating* dos créditos da DAU e a diversos processos da Unidade que dependem da

¹⁴ Das bases cuja última atualização foi executada em 2018, 8 possuem periodicidade anual, podendo estar no prazo para atualização - apenas no segundo semestre de 2019.

atualização desses dados, por exemplo: 1) possibilidade de medições equivocadas sobre a recuperabilidade dos créditos; 2) atribuições equivocadas ou intempestivas de corresponsáveis; 3) impacto nos diligenciamentos patrimoniais e suas consequências no processo; além da 4) mensuração inadequada dos ajustes contábeis desses créditos no BGU.

Cabe destacar que é o segundo ano consecutivo que o problema vem sendo trazido, já que na Auditoria Anual de Contas do MF relativo ao exercício de 2017 já havia sido identificada a desatualização das bases de dados que compõem o *rating* de classificação de créditos inscritos da DAU, havendo recomendação em aberto no âmbito do Plano de Providências Permanente.

Dessa forma, verifica-se que persistem falhas na sistemática de compartilhamento de dados ainda identificadas entre a RFB e PGFN que geram riscos às atividades de cobrança dos créditos da DAU, pois 1) **os resultados do GT criado para resolver questões inerentes à integração e compartilhamento de dados entre PGFN e RFB não sanaram a questão do compartilhamento amplo, efetivo e irrestrito de informações cadastrais e econômico-fiscais;** 2) **nem mesmo estabeleceu acordos formais com periodicidade para envio de dados, fragilizando os compromissos firmados, pela falta de atribuição de responsabilidades pelo envio sistemático das informações.**

2.2 Fragilidades nos procedimentos adotados para a contabilização da DAU, com impacto na representação fidedigna dos dados no Siafi

A Dívida Ativa da União (DAU) administrada pela PGFN apresentava o saldo de R\$ 2,181 trilhões no Balanço Geral da União (BGU) relativo ao exercício de 2018.

Os créditos evidenciados nas contas patrimoniais do ativo, classificados no *rating* A ou B, atingiram o montante de R\$ 712,49 bilhões, com ajuste para perdas prováveis no total de R\$ 314,86 bilhões. Já os créditos classificados com *rating* C ou D, apresentaram o saldo de R\$ 1,468 trilhões. Quando assumem a classificação de risco C ou D, esses créditos são baixados contabilmente do patrimônio da entidade (desreconhecidos), pois o seu recebimento é considerado improvável, sendo mantidos os registros contábeis em contas de controle, no ativo compensado.

Tabela 3: Estoque da dívida ativa da União (DAU) – 2018 – Valores em bilhões de R\$.

| Balanço Patrimonial | Créditos | Créditos Não | Créditos Não | Total |
|--|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|
| | Previdenciários | Previdenciários | Tributários | |
| DAU – <i>Rating</i> A (Ativo – Créditos a Receber) | 37,86 | 157,59 | 11,43 | 206,88 |
| DAU – <i>Rating</i> B (Ativo – Créditos a Receber) | 136,07 | 352,35 | 17,18 | 505,61 |
| DAU – <i>Rating</i> C (Contas de Controle) | 158,59 | 306,10 | 22,74 | 487,43 |
| DAU – <i>Rating</i> D (Contas de Controle) | 158,69 | 735,14 | 87,34 | 981,17 |
| Total | 491,21 | 1.551,17 | 138,70 | 2.181,08 |
| | 22,5% | 71,1% | 6,4% | 100% |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Siafi

Observa-se na tabela acima que a DAU tributária não previdenciária, cujo órgão de origem dos créditos é a Receita Federal do Brasil (RFB), corresponde a mais de 70% do total contabilizado.

Desse modo, buscou-se verificar se o processo de contabilização dessa rubrica no exercício de referência se revestiu de controles internos administrativos que garantam a realização do registro integral e tempestivo no Siafi das transações econômicas inseridas no sistema de gestão SIDA, extraídas a partir do DW-PGFN.

A análise realizada buscou averiguar a conformidade entre os montantes dos registros das transações no DW-PGFN e o respectivo saldo contábil dos créditos a receber no Siafi.

Cabe destacar que não foi escopo desta auditoria a aplicação de testes para assegurar se os valores capturados pelo DW-PGFN, fonte dos dados para a contabilização da DAU, estavam consistentes com aqueles registrados no sistema originário de gestão SIDA.

Assim, os exames aplicados pela equipe de auditoria tiveram como objetivo apurar se os procedimentos adotados pela Unidade para a contabilização da DAU são suficientes para garantir que o saldo contábil no BGU reflita a real situação patrimonial dos créditos registrados no DW-PGFN.

De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual,

para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Em virtude da relevância dos valores, do grande volume de dados e da complexidade do processo de gestão dos créditos encaminhados para inscrição em dívida ativa e sua rotina de contabilização, é necessário que a PGFN mantenha um sistema gerencial capaz de prover o gestor com informações confiáveis e úteis, notadamente aquelas que serão divulgadas nas demonstrações contábeis.

Por conseguinte, esse sistema necessita de procedimentos sustentados por controles internos administrativos efetivos que garantam o registro integral e tempestivo das transações econômicas inseridas no SIDA e extraídas pelo DW-PGFN durante o período de referência.

A contabilização dos créditos dos sistemas de gestão da PGFN no Siafi é realizada mensalmente de forma automatizada pela rotina conhecida como “Fita DAU”, tratando-se de procedimento automático de apuração dos dados dos sistemas gerenciais e sua conversão em dados contábeis para fins de registro no Siafi.

De forma complementar, também é realizado procedimento manual de contabilização no encerramento do exercício, mediante a conciliação dos valores do DW-PGFN e do Siafi, executado pela Setorial Contábil da PGFN.

Durante a execução dos exames, a equipe de auditoria constatou que, embora tenha havido melhorias no processo de contabilização da DAU ao longo dos anos, ainda não foi implantada na PGFN uma ferramenta gerencial adequada para a geração de informações contábeis relativas à DAU e que a Unidade não dispõe de medidas de controles internos efetivas para garantir a confiabilidade dos registros no Siafi, gerando as fragilidades detalhadas na sequência.

2.2.1 - Divergência de valores entre os montantes da DAU contabilizados no Siafi e o constante do sistema de gestão DW-PGFN.

Durante a execução dos procedimentos de auditoria, solicitou-se à Unidade relatório das divergências mensais entre os dados do Siafi e o sistema gerencial, acompanhado das críticas e análises efetuadas.

Foram verificados que os valores contabilizados mensalmente no Siafi (contas de ativo e de controle) não estavam consistentes com aqueles disponibilizados pelo DW-PGFN, apresentando divergências, em módulo¹⁵, no montante de R\$ 359,8 e R\$ 352,7 bilhões, para os meses de janeiro e fevereiro de 2019, respectivamente, conforme Tabela 4.

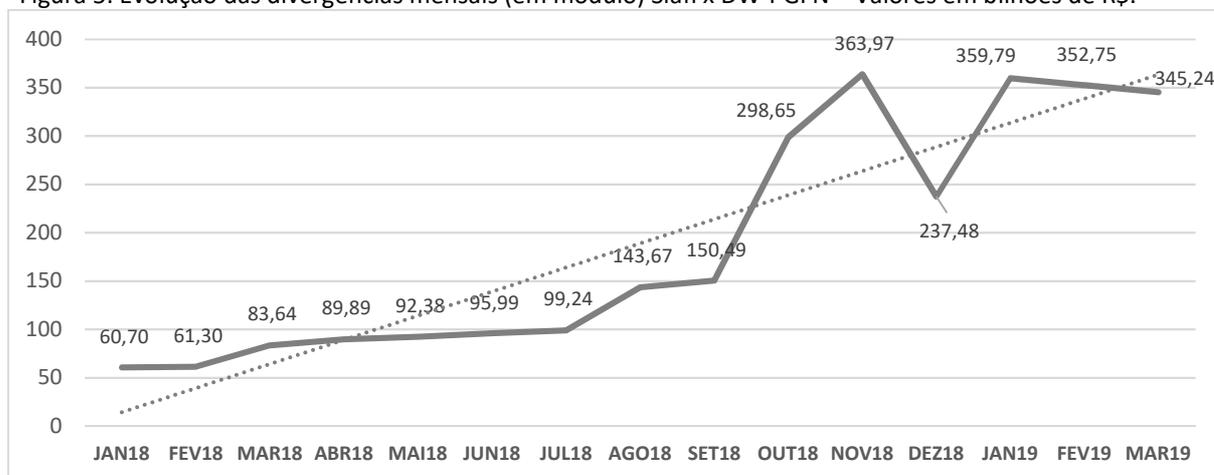
Tabela 4: Extrato das divergências Siafi x DW-PGFN – 2019 – Valores em bilhões de R\$

| Dívida ativa não previdenciária | Siafi (A) | DW PGFN (B) | Divergência (A-B) | Divergência (A-B) em módulo |
|---------------------------------|-----------|-------------|-------------------|-----------------------------|
| Janeiro | 1.567,25 | 1.503,96 | 63,28 | 359,79 |
| Fevereiro | 1.585,83 | 1.628,88 | -43,05 | 352,74 |

Fonte: PGFN

As referidas divergências foram detectadas entre o DW-PGFN e o SIAFI, por meio de rotina de trabalho de análise e conciliação mensal, que é de responsabilidade do setor de contabilidade da PGFN. Ao se ampliar a análise para avaliar o histórico dos dados, desde início de 2018, tem-se a representação gráfica ilustrada a seguir:

Figura 5: Evolução das divergências mensais (em módulo) Siafi x DW-PGFN – Valores em bilhões de R\$.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados recebidos da PGFN

Ressalte-se que a mesma situação também foi verificada nos créditos de dívida ativa previdenciária, conforme Tabela 5:

¹⁵Trata-se de análise sobre a amplitude das divergências identificadas, considerando os valores absolutos das diferenças dos tipos de créditos, independentemente da divergência associada ao valor total do estoque, uma vez que essas diferenças não têm o condão de se compensar, razão pela qual não se limita a uma avaliação da divergência do saldo global.

Tabela 5: Extrato das divergências Siafi x DW PGFN – 2019 – Valores em bilhões de R\$

| Dívida ativa previdenciária | Siafi (A) | DW PGFN (B) | Divergência (A-B) | Divergência (A-B) em módulo |
|-----------------------------|-----------|-------------|-------------------|-----------------------------|
| Janeiro | 139,56 | 131,43 | 8,13 | 37,59 |
| Fevereiro | 140,20 | 91,24 | 48,96 | 53,40 |

Fonte: PGFN

Sobre as divergências apontadas, a Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS (PGDAU) esclareceu o seguinte:

Em virtude dos termos da Portaria MF nº 293/2017, o *rating* da dívida ativa da União (DAU) foi incorporado às manifestações contábeis referentes ao estoque da dívida ativa da União. Por conta desse fato, os dados pertinentes à DAU passaram a ser alimentados no SIAFI a partir do DW PGFN, por ser o único sistema que traz as informações do *rating*.

Desde o início, a PGDAU, em conjunto com a seccional contábil da PGFN, a SPOA e a STN vem acompanhando mensalmente os lançamentos no SIAFI, confrontando-os com dados de estoque extraídos do contexto “todas as origens – estoque de dívida”, do DW PGFN.

Após a identificação de algumas divergências e discussão com os demais órgãos envolvidos, a PGDAU demandou correções ao SERPRO. Parte delas já foram efetuadas, mas outras ainda estão pendentes de entrega.

Na última reunião conjunta, realizada no último 4 de abril, deliberou-se por incluir o *rating* da DAU na visão do contexto contabilidade do DW PGFN, de modo a permitir a geração de relatórios de controle mais aderentes às necessidades da contabilidade, visto que se concluiu que o contexto “todas as origens – estoque de dívida” não reflete com precisão as necessidades contábeis.

Estima-se que na base de junho de 2019 do DW, disponível em julho, as alterações já estejam disponíveis, reduzindo-se sensivelmente as divergências entre os números do SIAFI e os relatórios de controle do DW.

Não obstante a demanda aberta em 05/04/2019¹⁶ para alterar o contexto SIDA - Contabilidade, incluindo os *ratings* e trazendo o estoque da posição do último dia do mês, as causas de problemas como a diferença da posição dos estoques dos créditos já era de conhecimento da Unidade, no mínimo, desde janeiro de 2017, conforme consta das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda¹⁷.

A Unidade esclareceu que encaminha as divergências identificadas à STN, mas que a orientação é realizar a conciliação de fato somente no encerramento do exercício, o que leva à divulgação de informações contábeis discrepantes ao longo do ano.

¹⁶Demanda 1761570 – DW, conforme informado pelos gestores.

¹⁷**Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda, datada de Janeiro/2017, p. 47:** Estoque da Dívida Ativa PGFN (SIDA) x Balanço Patrimonial (SIAFI): A conciliação das divergências dos saldos do estoque de créditos inscritos em Dívida Ativa da União no SIDA e no SIAFI é realizada mensalmente pela Seccional Contábil da PGFN por meio de relatórios de acompanhamento dos valores. As divergências são corrigidas no encerramento do exercício. Uma das causas dessas divergências consiste no fato de que a data de referência da extração dos dados para o SIAFI apresenta as variações ocorridas em um determinado mês, com a referência do último dia desse mês, enquanto que o DW/SIDA apresenta os dados registrados no sistema até em torno do 10º dia do mês subsequente. Portanto, os valores de estoque apresentados pelo DW da PGFN e pelo SIAFI não estão com a mesma data de referência, o que provoca alguma diferença no valor apurado nos dois sistemas.

Indagada sobre as medidas que serão adotadas para a resolução do problema, a Unidade prestou o seguinte esclarecimento:

Será criado um registro no contexto "SIDA - Contabilidade" para evidenciar o valor da inscrição no final do mês, de forma que seja possível extrair o "valor do estoque" na mesma "data base" dos dados registrados no SIAFI. Também será incluído o atributo de *rating* no contexto "Sida – Contabilidade", que permitirá a visão do estoque no formato exigido pela contabilidade, segmentado pelo *rating*.

As divergências identificadas em parte decorrem do fato de que atualmente o atributo de *rating* somente está disponível nos contextos "Todas as origens", cuja data de extração (em torno do dia 06) é diversa da "data base" do SIAFI (último dia do mês).

As necessidades de negócio da dívida ativa recomendam a extração alguns dias após o encerramento do mês, a fim de computar o valor recuperado e a respectiva baixa no estoque decorrente de pagamentos efetuados nos últimos dias dos meses. Após o pagamento de uma guia de recolhimento, como o DARF, são necessários alguns dias para que a rede bancária informe e repasse o pagamento ao tesouro, momento em que há sensibilização nos sistemas de controle de crédito.

Ademais, informou que foi cumprido em 2019 o estudo técnico da viabilidade de alimentação do SIAFI através do sistema DW-PGFN, enquanto a Fita DAU não refletir precisamente os dados do SIDA. Desse modo, em conjunto com a SPOA e a STN, deliberou-se por descontinuar a Fita DAU, pois, em virtude de os dados relativos ao *rating* da dívida ativa só estarem disponíveis no DW-PGFN, há um tratamento prévio dos dados da Fita DAU no DW-PGFN, para a inserção do *rating* da dívida ativa.

Por outro lado, argumentou que a solução do problema depende da revisão da expressão contábil de cada ocorrência registrada no sistema SIDA (cerca de 370 ocorrências que precisam ser revisadas manualmente), cujo trabalho é altamente complexo e que demanda funcionários do Serpro com experiência contábil, especificamente sobre a sistemática da Fita DAU, além do profundo conhecimento dos sistemas SIDA e DW-PGFN. Assim, ressaltou que não é uma tarefa de curto prazo, mas que as demandas já estão abertas e serão concluídas a tempo e modo próprios.

Não obstante os esclarecimentos prestados pela Unidade, verifica-se que as divergências de valores entre o SIAFI e os sistemas gerenciais SIDA e DW-PGFN perduram ao longo dos anos, pela ausência de implementação de solução adequada e definitiva, consentânea com a importância das cifras que envolvem a cobrança dos créditos sob a gestão da PGFN e sua representatividade no BGU.

2.2.2 - Falha na evidência contábil de transações relativas à DAU em contas de controle.

Por meio de análise sobre dados extraídos do SIAFI no encerramento do exercício de 2018, apurou-se que cerca de R\$ 240 bilhões foram contabilizados em rubricas contábeis genéricas de controle do fluxo do estoque da DAU, dificultando a identificação do tipo de transação aos quais os valores se referem.

Conforme esclarecimentos prestados pela equipe técnica da STN, é possível mapear todo o fluxo de transações que demonstram a variação do estoque da DAU contabilizada no SIAFI por meio da análise do movimento de contas contábeis de

controle 899.91.48.01 a 899.91.48.04, com as variações ocorridas nos desdobramentos das contas do grupo 895.00.00.00.

Visando checar a consistência entre a variação do estoque da DAU com o fluxo das transações, efetuou-se extração de saldos contábeis pelo Tesouro Gerencial relativa ao exercício de 2018. A Tabela 6 demonstra os valores, por tipo de transação econômica, que, em tese, deveriam evidenciar a variação do estoque da DAU ocorrida no período.

Tabela 6: Fluxo de transações da DAU por conta contábil, exercício 2018 - Valores em milhões de R\$.

| Detalhamento | Créditos Não previdenciários | Créditos Previdenciários | Total |
|--|------------------------------|--------------------------|---------------------|
| Saldo inicial (89.991.48.00) | 1.568.896,28 | 427.364,10 | 1.996.260,38 |
| (+) Inscrições (89.511.01.00 e 89.511.02.00) | 126.049,71 | | 126.049,71 |
| (+) Variações Ordinárias (89.512.00.00) | 53.094,42 | | 53.094,42 |
| (+) Variações Extraordinárias Positivas (89.513.00.00) | 89.543,83 | | 89.543,83 |
| (-) Variações Extraordinárias Negativas (89.514.00.00) | -87.635,76 | | -87.635,76 |
| (-) Amortizações (89.515.00.00) | -10.303,96 | | -10.303,96 |
| (-) Cancelamentos (89.516.02.00) | -3.431,48 | | -3.431,48 |
| (-) Adjudicação (89.516.04.00) | -0,23 | | -0,23 |
| (-) Pagamentos (89.516.05.00) | -12.741,81 | | -12.741,81 |
| (-) Prescrições Intercorrentes (89.516.06.00) | -5.934,65 | | -5.934,65 |
| (-) Prescrições Súmula Vinculante 08/2008 (89.516.11.00) | -24,37 | | -24,37 |
| (-) Confusões (89.516.12.00) | -5,96 | | -5,96 |
| (-) Prescrições (89.516.13.00) | -1.190,93 | | -1.190,93 |
| (-) Decisões Judiciais (89.516.14.00) | -5.644,56 | | -5.644,56 |
| (-) Decisões Adm. PGFN (89.516.15.00) | -6.044,26 | | -6.044,26 |
| (-) Decisões Adm. Órg Origem (89.516.16.00) | -5.112,59 | | -5.112,59 |
| (-) Outros Registros (89.519.00.00) | -9.640,23 | | -9.640,23 |
| <i>Valor não identificado nas contas de controle de fluxo ⁽¹⁾</i> | | 63.844,85 | 63.844,85 |
| (=) Saldo Final (89.991.48.00) | 1.689.873,46 | 491.208,95 | 2.181.082,41 |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados extraídos do Siafi.

⁽¹⁾ Valor obtido pela diferença entre o saldo inicial e final do estoque da DAU previdenciária.

A partir dos saldos apresentados, não foi possível identificar os tipos de transações que suscitaram a contabilização dos montantes destacados de R\$ 9,6 bilhões na conta 89.519.00.00 (Outros registros), nem os totais de R\$ 89,5 e R\$ -87,6 bilhões nas contas 89.513.00.00 (Variações extraordinárias positivas) e 89.514.00.00 (Variações extraordinárias negativas), respectivamente. Também não há como apurar, pelos saldos contábeis das contas de controles de fluxo, a origem da variação de R\$ 63,8 bilhões, relativa ao estoque da dívida ativa previdenciária.

No tocante aos créditos de origem previdenciária, a Unidade auditada informou que ainda não é possível efetuar a análise do fluxo de transações da DAU contabilizada, em virtude de não haver o correspondente controle no processo de registro das informações contábeis. Acrescentou, ainda, que os créditos tributários previdenciários não são tratados pela Fita DAU, sendo os registros contábeis executados manualmente pela Setorial Contábil da PGFN, utilizando o SiafiWeb.

Os gestores esclareceram ainda que:

[...] não existe no DW SIGPGFN nenhum contexto de análise destinado a expressar contabilmente as variações aumentativas ou diminutivas do estoque da dívida previdenciária. Os contextos de análise disponíveis têm o foco em exprimir o estoque e a recuperação do crédito à luz das necessidades da cobrança e gestão da dívida. Com a utilização das

ferramentas disponíveis, observa-se que as novas inscrições em dívida ativa previdenciária efetuadas ao longo de 2018 (e que permaneciam ativas ao final do ano) totalizaram aproximadamente R\$ 60 bilhões. As extinções por prescrição, pagamento integral, dentre outros motivos, totalizaram aproximadamente R\$ 7 bilhões em 2018. Todavia, diversos outros eventos que impactam na evolução do estoque, como a atualização do valor da inscrição pela SELIC ou a redução do estoque em decorrência de pagamentos parciais não são bem evidenciadas por esses relatórios [grifo nosso].

Desse modo, por meio da análise das contas contábeis de fluxo da DAU, não estão evidenciados quais tipos de transações seriam responsáveis pela variação de R\$ 63,8 bilhões identificada, denotando que o sistema gerencial de controle da DAU Previdenciária não permite o registro contábil tempestivo e fidedigno dos fatos, situação que fragiliza o controle contábil da DAU.

Com relação ao valor apresentado de mais de R\$ 9,6 bilhões na conta contábil 89.519.00.00 (Outros Registros), referentes aos créditos tributários não previdenciários, segundo esclarecimento da seccional contábil da PGFN, tratam-se de registros que não se originam do processo de elaboração da Fita DAU¹⁸.

[...] esclarecemos que as situações que compõem os registros efetuados na referida conta se tratam de ajustes contábeis realizados no exercício de 2018 a fim de conciliar as divergências entre o SIAFI e o SIGPGFN que ocorreram na implantação da sistemática do *rating*, de regularizar as contas correntes que porventura tiveram seu saldo invertido por algum lançamento (especialmente a PF0170991) e de estornar o saldo que constava nas contas de controle OUTROS REGISTROS, as quais foram criadas para registrar à parte os ajustes, a fim de não impactar as contas que recebem os valores da "Fita DAU" [grifo nosso].

Depreende-se, portanto, que o valor de R\$ 9,6 bilhões diz respeito a lançamentos contábeis que não tiveram origem na rotina de geração da Fita DAU, ou seja, foram efetuados de forma apartada ao processo de contabilização dos créditos tributários não previdenciários, impossibilitando a evidenciação dos fatos econômicos oriundos do fluxo de transações da dívida ativa.

Quanto aos registros efetuados nas contas 89.513.00.00 (Variações Extraordinárias Positivas) e 89.514.00.00 (Variações Extraordinárias Negativas), a fim de averiguar quais foram as transações que sensibilizaram essas contas em 2018, indagou-se quais as transações passíveis de registro nas citadas rubricas contábeis, cujos saldos atingiram no exercício de 2018 praticamente R\$ 90 bilhões.

Em resposta, foi informado que são, basicamente, registros de controle das variações extraordinárias (para mais ou para menos) que compõem excepcionalmente o fluxo de caixa, abarcando as retificações manuais e eletrônicas de principal, multa, juros e encargos.

Pela descrição da função dessas contas, percebe-se o seu caráter genérico e amplo, fato que fragiliza o real controle das transações que afetam o saldo contábil dos

¹⁸Segundo a seccional contábil da PGFN, tratam-se de registros efetuados em contas sintéticas 79.500.00.00 e 89.500.00.00.

créditos inscritos em DAU, pois torna mais difícil o processo de análise e conciliação entre as informações dos sistemas de gestão e contábil.

2.2.3 – Não adoção do procedimento contábil detalhado especificado pelo MCASP para evidenciar o montante de créditos encaminhados pelos órgãos de origem para a inscrição em DAU pela PGFN

Foi efetuado levantamento para examinar se a Unidade adotava o procedimento de controle contábil dos créditos tributários não previdenciários encaminhados pela RFB para inscrição em DAU, conforme previsão contida no MCASP 8ª Edição. A finalidade seria avaliar em qual medida essa atividade de controle contábil seria efetiva para assegurar o registro integral dos créditos no sistema de gestão da PGFN (SIDA e DW-PGFN).

De acordo com o MCASP, a inscrição em dívida ativa deverá ser realizada por meio de um dos dois procedimentos a seguir, conforme o nível de controle desejado pelo ente:

- Procedimento 1: **utiliza contas de controle para acompanhar todo o processo de inscrição do crédito em dívida ativa**, desde o inadimplemento até a efetiva inscrição. Esse procedimento requer uma maior integração entre as diversas etapas e unidades envolvidas.
- Procedimento 2: realiza o **registro contábil apenas no momento da efetiva inscrição dos valores em dívida ativa**, dispensando o uso de contas de controle. Este procedimento deve ser utilizado quando houver dificuldade de integração entre as diversas unidades participantes do processo.

No primeiro procedimento, há o controle do fluxo de encaminhamento e inscrição dos créditos em DAU, com lançamentos contábeis sendo realizados no órgão de origem do crédito e no responsável por sua inscrição.

Os principais registros contábeis podem ser sintetizados no Quadro 2 a seguir, no qual é possível verificar as contas de controle utilizadas para gerenciar o processo de encaminhamento dos créditos para inscrição em DAU. Em tese, o montante inscrito deveria constar no sistema de gestão de cobrança do órgão competente.

Quadro 2: Rotina contábil da DAU prevista no Procedimento 1.

| Evento | Órgão de Origem do Crédito | Órgão Competente pela Inscrição |
|---|--|---|
| Registro do crédito a ser encaminhado para inscrição em dívida ativa. Natureza de informação: controle | D 7.3.1.x.x.xx.xx Controle do Encaminhamento de Créditos para Inscrição em Dívida Ativa C 8.3.1.1.x.xx.xx Créditos a Encaminhar para a Dívida Ativa | Não há registros. |
| Encaminhamento do crédito vencido para inscrição em dívida ativa. Natureza de informação: controle | D 8.3.1.1.x.xx.xx Créditos a Encaminhar para a Dívida Ativa C 8.3.1.2.x.xx.xx Créditos Encaminhados para a Dívida Ativa | D 7.3.2.x.x.xx.xx Controle da Inscrição de Créditos em Dívida Ativa C 8.3.2.1.x.xx.xx Créditos a Inscrever em Dívida Ativa |
| Rejeição da inscrição em dívida ativa. Natureza de informação: controle | D 8.3.1.2.x.xx.xx Créditos Encaminhados para a Dívida Ativa C 8.3.1.3.x.xx.xx Cancelamento de Créditos Encaminhados para a Dívida Ativa | D 8.3.2.1.x.xx.xx Créditos a Inscrever em Dívida Ativa C 8.3.2.2.x.xx.xx Créditos a Inscrever em Dívida Ativa Devolvidos |
| Inscrição em dívida ativa patrimonial. Natureza da informação: controle | D 3.5.1.2.2.xx.xx Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária – Intra OFSS C 1.1.2.x.x.xx.xx Créditos a Curto Prazo | D 1.2.1.x.x.xx.xx Créditos a Longo Prazo – Dívida Ativa C 4.5.1.2.2.xx.xx Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária – Intra OFSS |
| Baixa de créditos encaminhados para inscrição em dívida ativa pela efetiva inscrição. Natureza de informação: controle | D 8.3.1.2.x.xx.xx Créditos Encaminhados para a Dívida Ativa C 8.3.1.4.x.xx.xx Créditos Inscritos em Dívida Ativa | D 8.3.2.1.x.xx.xx Créditos a Inscrever em Dívida Ativa C 8.3.2.3.x.xx.xx Créditos Inscritos em Dívida Ativa a Receber |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir das orientações contidas no MCASP.

A vantagem da rotina contábil evidenciada no Procedimento 1 é permitir um maior acompanhamento do montante dos créditos que foram inscritos em DAU, bem com daqueles que não cumpriram os requisitos legais para sua inscrição (créditos devolvidos). Além disso, possibilita também garantir se a carga dos créditos encaminhados para inscrição pelo órgão de origem corresponde efetivamente ao montante registrado no sistema de gestão da DAU.

Com o propósito de averiguar se a Unidade auditada incorporou esse procedimento em sua rotina contábil, a equipe de auditoria procedeu análise das contas supracitadas. Conforme saldos apresentados no encerramento do exercício, por meio de consulta ao balancete e razão das contas contábeis da Unidade gestora da PGFN, apurou-se que, no encerramento de 2018, dentre as contas típicas de controle¹⁹, somente havia um saldo de R\$ 102.764,02 na conta 83.123.00.00/73.113.00.00,

¹⁹ O PCASP estrutura por classes a contabilização do patrimônio público e da execução orçamentária. As alterações no patrimônio integram as classes 1 a 4; as informações orçamentárias são registradas nas classes 5 e 6; e as informações típicas de controle nas classes 7 e 8.

relativas ao controle da dívida ativa não tributária, sem registros em outras contas de controle.

De forma complementar, questionou-se a Unidade sobre em quais situações ocorreram os lançamentos nas citadas contas e se esses lançamentos subsistem de fato ou se tais registros deveriam ter sido eliminados das contas de controle.

Em resposta, a Unidade informou que os saldos que restam nas contas 7.3.1X.XX.XX (controle de encaminhamento de créditos para Inscrição em Dívida Ativa) e 8.3.1.XX.XX.XX (créditos encaminhados para a Dívida Ativa) são valores residuais de situações que ocorreram antes de 2016, acrescentando que, por causa da rotina de contabilização eletrônica implantada, essas contas deixaram de ser movimentadas.

Ademais, indagada sobre a existência de algum controle adotado pela PGFN para conciliar os montantes de créditos transferidos pelo órgão de origem do crédito (saldo da conta 3.5.1.2.2.XX.XX) com o correspondente aos recebidos pelo órgão competente pela inscrição em DAU, a PGFN esclareceu que atualmente não recebe transferências de Dívida Ativa na conta 4.5.1.2.2.XX.XX, pois a efetivação da inscrição realizada pela PGFN é contabilizada pelo processamento automático da Fita DAU.

Dessa forma, constatou-se que a Unidade não aplica o Procedimento 1 apresentado no MCASP, adotando, portanto, o segundo procedimento, no qual o registro apenas ocorre no momento da efetiva inscrição dos valores em dívida ativa, não havendo o controle contábil dos créditos recebidos, inscritos e devolvidos.

Cabe ressaltar que o MCASP prevê a utilização do Procedimento 2 quando houver dificuldade de integração entre as diversas unidades participantes do processo, já que a utilização do Procedimento 1 traria ganhos efetivos no acompanhamento do processo; nesse sentido, deduz-se que existe essa dificuldade de integração, sendo importante avaliar a possibilidade de solucioná-la.

2.2.4 - Contabilização efetuada em data incompatível com o período de referência das transações ocorridas.

Com o objetivo de analisar a contabilização dos créditos inscritos em DAU pela Unidade, a equipe de auditoria efetuou extração de dados mensais no Siafi durante o exercício de 2018. A partir dos dados obtidos, constatou-se que os registros contábeis apresentaram valores que indicam a não observância do período de referência dos fatos econômicos ocorridos para a sua contabilização, nem o tipo de crédito a qual se refere.

Tabela 7: Contabilização mensal da DAU - 2018 – Valores em bilhões de Reais.

| DAU - Tipo de crédito ⁽¹⁾ | jan | fev | mar | abr | mai | jun | jul | ago | set | out | nov | dez |
|--------------------------------------|--------|------|-----|-----|------|-----|-----|------|------|-----|-----|-------|
| Não Previdenciários | -126,7 | 0,7 | 1,9 | 0,1 | -1,2 | 0,6 | 0,6 | -0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 105,0 |
| Previdenciários | 0,0 | 14,7 | 3,7 | 9,0 | 4,3 | 3,3 | 3,6 | 3,0 | 3,2 | 4,5 | 7,3 | 7,2 |
| Não Tributários | 126,7 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | -0,2 | 0,1 | 0,1 | 11,0 |

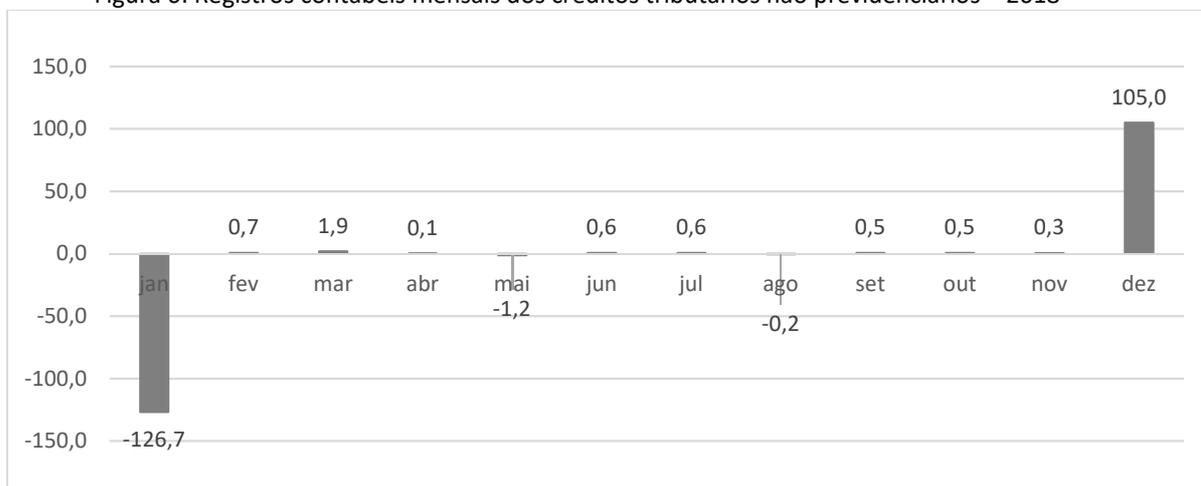
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Siafi.

⁽¹⁾ Valores extraídos das contas de controle (89.991.48.00)

Constatou-se que em alguns meses do período de análise os valores discriminados podem não refletir a real situação patrimonial dos créditos inscritos em DAU, seja pela simples falta de registro em determinado mês, ou em função dos valores atípicos envolvidos.

Com relação aos créditos tributários não previdenciários, destaca-se que houve registros em janeiro de 2018, em valores negativos, em montante líquido de R\$ -126,7 bilhões, acarretando forte redução no estoque desse tipo de crédito nesse mês. Tal variação é explicada pelo correspondente aumento nos créditos não tributários, conforme pode ser verificado na tabela acima. Essa transposição de saldo indica que foi efetuado um ajuste de valor entre os tipos de créditos inscritos em DAU.

Figura 6: Registros contábeis mensais dos créditos tributários não previdenciários – 2018



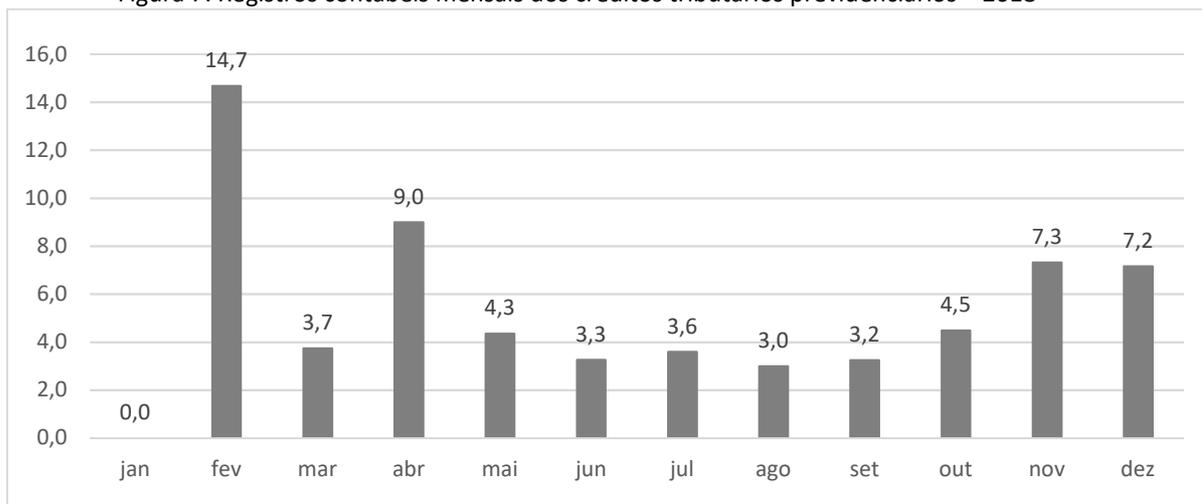
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Em consulta às contas de controle de fluxo (grupo 89.500.00.00), observou-se que no mês de janeiro não houve qualquer registro relativo à contabilização de inscrições, amortizações, cancelamentos ou pagamentos de créditos tributários não previdenciários.

Outro ponto que merece destaque se refere ao valor atípico de R\$ 105 bilhões registrado em dezembro, tendo em vista o valor médio do ano. Essa concentração em dezembro sugere a existência de procedimento de ajuste de grande monta no encerramento do exercício, denotando a existência de registros fora do período de referência dos fatos econômicos ocorridos no ano.

No que tange aos créditos previdenciários, também foi constatada ausência de registros contábeis no mês de janeiro, sem qualquer contabilização nas contas de controle de inscrições, amortizações, cancelamentos ou pagamentos, conforme demonstrado na Figura 7.

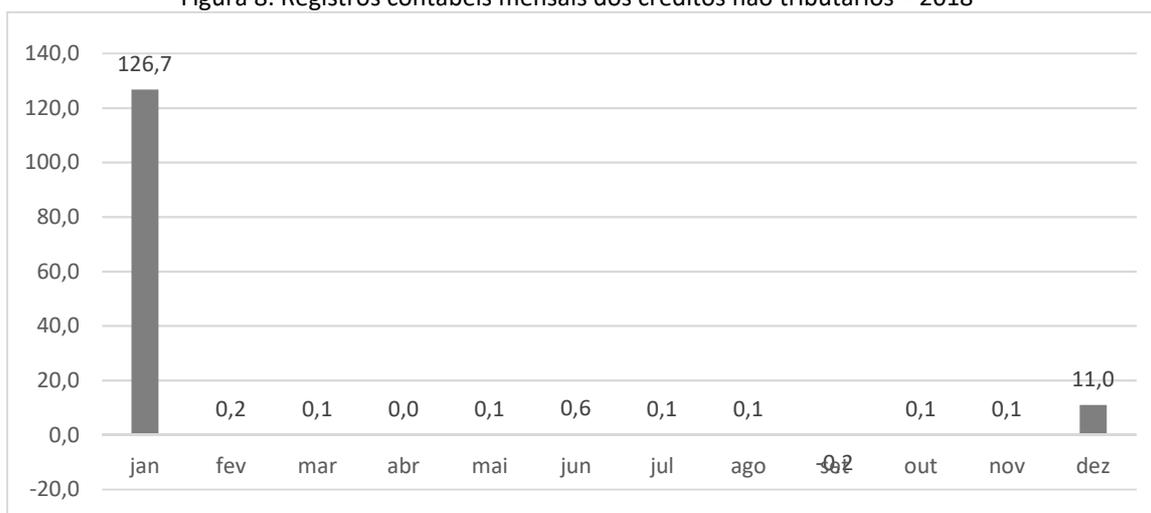
Figura 7: Registros contábeis mensais dos créditos tributários previdenciários – 2018



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

No tocante aos créditos não tributários, os registros concentraram-se nos meses de janeiro e dezembro. Em janeiro, em função do ajuste de saldo oriundo dos créditos tributários não previdenciários; e em dezembro pelo procedimento de ajuste ao final de exercício.

Figura 8: Registros contábeis mensais dos créditos não tributários – 2018



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Quando confrontados os saldos de estoque da DAU com os montantes das contas de fluxo de transações, observa-se a ausência de registros no mês de janeiro e a predominância de lançamentos no mês de dezembro, de acordo com o exposto na Tabela 8.

Tabela 8: Contabilização mensal do fluxo da DAU – 2018 – Valores em bilhões de Reais.

| DAU - Fluxo de transações | jan | fev | mar | abr | mai | jun | jul | ago | set | out | nov | dez |
|-----------------------------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| (+) Inscrições | | 0,10 | 0,46 | 0,03 | 0,01 | 1,23 | 0,01 | 0,01 | 0,21 | 0,01 | 0,02 | 123,96 |
| (+) Variações Ordinárias | | 1,02 | 1,11 | 0,92 | 1,06 | 1,01 | 1,05 | 1,02 | 1,06 | 1,10 | 0,91 | 42,85 |
| (+) Variações Ext Positivas | | 1,29 | 2,88 | 0,40 | 0,97 | 0,71 | 0,28 | 0,28 | 0,40 | 0,77 | 0,35 | 81,20 |
| (-) Variações Ext Negativas | | -0,04 | -0,03 | -0,06 | -0,01 | -0,01 | -0,05 | -0,57 | -0,15 | -0,03 | -0,20 | -86,50 |
| (-) Amortizações | | -0,05 | -0,43 | -0,65 | -1,03 | -0,10 | -0,06 | -0,09 | -0,32 | -0,12 | -0,10 | -7,37 |
| (-) Cancelamentos | | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,66 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -2,77 |
| (-) Pagamentos | | -1,07 | -1,62 | -0,10 | -0,59 | -0,25 | -0,10 | -0,11 | -0,08 | -0,53 | -0,09 | -8,18 |
| (-) Prescrições Interc | | -0,15 | -0,13 | -0,20 | -0,28 | -0,57 | -0,31 | -0,30 | -0,46 | -0,30 | -0,34 | -2,90 |
| (-) Prescrições Súm. Vinc 08/2008 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,01 |
| (-) Confusões | | | 0,00 | 0,00 | | | 0,00 | | | | | -0,01 |
| (-) Prescrições | | -0,07 | -0,08 | -0,09 | -0,02 | -0,03 | -0,05 | -0,10 | -0,07 | -0,02 | -0,02 | -0,66 |
| (-) Decisões Judiciais | | -0,04 | -0,05 | -0,06 | -0,09 | -0,10 | -0,04 | -0,22 | -0,18 | -0,28 | -0,07 | -4,51 |
| (-) Decisões Adm PGFN | | -0,10 | -0,01 | -0,06 | -1,09 | -0,02 | -0,01 | -0,03 | -0,06 | -0,02 | -0,07 | -4,56 |
| (-) Decisões Adm Órg Origem | | -0,02 | -0,03 | -0,03 | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,02 | 0,00 | -0,03 | -4,94 |
| (+) Outros Registros | | 3,40 | | 0,00 | 0,00 | | | | | 0,00 | | -13,04 |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Siafi.

Ampliada a análise para o exercício de 2019, observou-se que a situação persiste, com a ausência de contabilização dos eventos da DAU nos meses de janeiro e maio (exceto os créditos previdenciários), além do expressivo valor dos créditos tributários não previdenciários contabilizados em junho, indicando o possível acúmulo de valores relativos a mais de um mês de referência, conforme demonstrado nas tabelas seguintes.

Tabela 9: Contabilização mensal da DAU - 2019 – Valores em bilhões de Reais.

| DAU - Tipo de crédito | jan | fev | mar | abr | mai | jun |
|--|-----|------|------|------|-----|-------|
| Créditos Tributários Não Previdenciários | 0,0 | 16,1 | 18,6 | 18,9 | 0,0 | 151,0 |
| Créditos Tributários Previdenciários | 0,0 | 8,1 | 5,3 | 2,4 | 5,9 | 6,9 |
| Créditos Não Tributários | 0,0 | 0,9 | 0,6 | -3,9 | 0,0 | 0,9 |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Siafi.

Tabela 10: Contabilização mensal do fluxo da DAU – 2019 – Valores em bilhões de Reais.

| DAU - Fluxo de transações | jan | fev | mar | abr | mai | jun |
|-----------------------------|-------|-------|-----|--------|-----|-------|
| (+) Inscrições | 14,17 | 15,80 | | 17,56 | | 45,83 |
| (+) Variações Ordinárias | 6,71 | 5,49 | | 10,54 | | 24,01 |
| (+) Variações Ext Positivas | 0,95 | 0,38 | | 1,18 | | 93,46 |
| (-) Variações Ext Negativas | -0,88 | -0,50 | | -0,25 | | -0,81 |
| (-) Amortizações | -0,66 | -0,33 | | -0,31 | | -1,30 |
| (-) Anulações | -0,16 | | | -11,55 | | -0,08 |
| (-) Cancelamentos | -0,30 | 0,00 | | -0,05 | | -0,07 |
| (-) Pagamentos | -0,58 | -0,23 | | -0,50 | | -3,99 |
| (-) Prescrições Interc | -0,60 | -0,63 | | -0,78 | | -2,53 |
| (-) Prescrições | -0,07 | -0,10 | | -0,09 | | -0,19 |
| (-) Decisões Judiciais | -0,17 | -0,32 | | -0,36 | | -1,33 |
| (-) Decisões Adm PGFN | -0,99 | -0,10 | | -0,23 | | -0,15 |
| (-) Decisões Adm Órg Origem | -0,47 | -0,23 | | -0,15 | | -0,98 |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Siafi.

A respeito da metodologia aplicada para a obtenção dos dados da DAU para contabilização mensal, a Unidade auditada reconheceu que há impropriedade no procedimento, haja vista que o estoque da dívida ativa registrado no contexto “Todas as origens” do DW-PGFN é extraído no início do mês seguinte ao vencido, de modo a

computar os pagamentos efetuados nos últimos dias do mês, ou seja, a base de março, por exemplo, refere-se à posição de 07 de abril.

Acrescentou que, em virtude do atraso entre o pagamento e o registro do pagamento no sistema de gestão da DAU, caso a data de extração correspondesse ao último dia do mês, vários pagamentos efetuados só seriam computados no mês seguinte.

Assim, o DW-PGFN mostra os valores consolidados das inscrições SIDA no primeiro decêndio do mês subsequente ao mês de referência informado no Siafi, o qual, por outro lado, contabiliza as variações de estoque ocorridas até o último dia do mês de referência, sem as ocorrências registradas no SIDA nos primeiros dias do mês, como inscrições realizadas, pagamentos processados e extinções por pagamento nos primeiros dias.

Com efeito, pode-se concluir que há eventos ocorridos em determinado mês que são contabilizados apenas em período posterior em virtude do lapso temporal entre a ocorrência do fato econômico e a elaboração da Fita DAU para registro no Siafi. Importante frisar que, de acordo com as normas contábeis, o registro dos fatos que afetam o patrimônio da entidade deve ser realizado segundo o regime de competência, devendo haver o reconhecimento das transações nos períodos a que se referem.

2.2.5 – Medidas implantadas até o momento não foram suficientes para garantir a geração de informações contábeis fidedignas e tempestivas sobre as transações econômicas relativas à DAU

O TCU tem sistematicamente emitido recomendações à PGFN e à STN a fim de adotarem medidas efetivas para o controle e contabilização da DAU, dada sua materialidade na composição dos demonstrativos contábeis da União e a relevância das diferenças detectadas entre o saldo do Siafi e do sistema de gestão.

Quadro 3: Extrato do diagnóstico apontado pelo TCU

| Id | Referência | Diagnóstico |
|------------|--|--|
| 21/09/2016 | Acórdão TCU nº 2464/2016 - Plenário (Auditoria Financeira MF exercício 2015) | 1 - Distorção das informações financeiras da PGFN: os dados do Sida não conferem com os do Siafi. Problema já foi objeto de recomendação em 2012 e 2013. 2 - TCU recomendou a Unidade que apresentasse Plano de Ação para implementação de mecanismos de controle interno eficazes a fim de melhorar a contabilização dos créditos relativos à DAU. |
| 21/02/2018 | Acórdão TCU nº 288/2018 – Plenário (Auditoria Financeira MF exercício 2016) | 3 - A Setorial Contábil da PGFN iniciou uma rotina de acompanhamento e conciliação manual dos valores de estoque dos créditos de dívida ativa, além de inserir em nota explicativa do Ministério da Fazenda sobre a situação, suas causas e as providências adotadas para correção dos registros. 4 - Ainda no exercício de 2016, a “Fita DAU” registrou no Siafi R\$ 8,88 bilhões de créditos inscritos em DAU a mais que o Sida. 5 - Em nota explicativa, a PGFN informa que “uma das causas dessas divergências consiste no fato de que a data de referência da extração de dados para o Siafi apresenta variações ocorridas em determinado mês, com a referência do último dia desse mês, enquanto que o DW/Sida apresenta os dados registrados no sistema até em torno do 10º dia do mês subsequente. Portanto, os valores de estoque apresentados pelo DW da PGFN e pelo Siafi não estão com a mesma data de referência, o que provoca alguma diferença no valor apurado nos dois sistemas”. |
| 02/05/2018 | Acórdão TCU nº 977/2018 – Plenário (Auditoria Financeira MF exercício 2017) | 6 - Expedir recomendação ao MF para que sejam aprimorados os controles envolvidos na conciliação dos valores da DAU registrados no Siafi e controlados pelo sistema DW SIGPGFN. |

Fonte: TCU e PGFN

Conforme se extrai das informações obtidas dos trabalhos da Corte de Contas, e considerando que ainda persistem as inconsistências nos valores de contabilização da DAU no Siafi, verifica-se que os instrumentos de controles internos adotados pela Unidade não estão sendo suficientes para evitar as falhas identificadas, e que ainda não foi adotado um sistema de gestão capaz de gerar informações contábeis fidedignas e tempestivas sobre as transações econômicas relativas à DAU.

Sobre isso, a Unidade informou que pretende incluir no contexto “SIDA contabilidade” do DW PGFN, a geração de relatórios de controle mais aderentes às necessidades da contabilidade, visto que o contexto “todas as origens – estoque de dívida” não reflete com precisão as necessidades contábeis.

Os exames de auditoria aplicados permitiram concluir que, apesar da evolução, a Unidade ainda não logrou êxito com as ações tomadas visando ao cumprimento do Plano de Ação constante em diversas respostas às recomendações expedidas pelo

TCU²⁰, no sentido de desenvolver e implantar sistema de gestão de suporte às necessidades de elaboração de informações contábeis fidedignas da DAU.

Dessa maneira, as fragilidades encontradas nos processos de contabilização da DAU podem acarretar divergências de valores de transações entre os sistemas de gestão e contábil, bem como no montante do ajuste para perdas. Além disso, a confiabilidade do registro contábil do estoque da DAU tem impacto direto na convergência da regra de negócio adotada pela PGFN quanto aos parâmetros de extração dos dados pelo DW PGFN, a fim de contemplar com fidedignidade/integridade a base de dados utilizada para a classificação do *rating* da DAU.

Diante do exposto, não obstante o procedimento de ajuste ao final do exercício para eliminar diferenças de valores entre o DW PGFN e o Siafi, persiste o impacto negativo sobre a fidedignidade dos demonstrativos contábeis publicados nos três primeiros trimestres, bem como sobre a evidenciação dos fatos econômicos relativos à DAU ocorridos ao longo do ano.

Portanto, com base nos exames aplicados pela equipe de auditoria, constata-se que a Unidade ainda não dispõe de controles internos administrativos implantados que sejam suficientes para assegurar a adequada geração de informações para fins de contabilização da DAU no Siafi.

Ademais, as rotinas de trabalhos da PGFN para a contabilização da DAU demonstraram-se insuficientes, não contemplando controles administrativos para garantir a fidedignidade dos registros, nem as regras necessárias para capturar todos os dados, uma vez que não possuem as chaves primárias para convergência das informações que alimentam o Siafi, configurando-se em limitadores que acarretam as divergências apresentadas entre o sistema de gestão da PGFN e o Siafi e a falta de evidenciação contábil de determinados eventos.

Dessa forma, considerando **1) a divergência de valores entre os montantes da DAU contabilizados no Siafi e o constante do sistema de gestão SIDA e DW PGFN; 2) a falha na evidenciação contábil de transações relativas à DAU em contas de controle; 3) a não adoção do procedimento contábil detalhado especificado pelo MCASP para evidenciar o montante de créditos encaminhados pela RFB para a inscrição em DAU pela PGFN; 4) a contabilização efetuada em data incompatível com o período de referência das transações ocorridas; e 5) a necessidade de implantação de medidas efetivas para a geração de informações contábeis fidedignas e tempestivas sobre as transações econômicas relativas à DAU**, faz-se necessária a implantação de controles internos efetivos e de sistema gerencial com enfoque contábil, a fim de permitir a regularização de divergências e propiciar maior confiabilidade aos usuários da informação contábil, evidenciando-se no BGU o valor real do estoque da DAU, sua adequada classificação de risco (*rating*) e o correspondente ajuste para perdas.

²⁰Dentre elas o Acórdão TCU nº 2464/2016 -Plenário.

2.3 Instrumentos de controle gerenciais inadequados da RFB e da PGFN voltados ao controle dos prazos de encaminhamento de créditos para inscrição em DAU, podendo gerar riscos de perda de créditos da Fazenda Pública

Em 2018, o Ministério da Fazenda (MF) elaborou o Caderno de Riscos Relevantes em que mapeou e identificou os riscos por cadeia de valor finalística do Ministério. Dentre os riscos levantados, encontra-se a possibilidade de “prescrição de créditos tributários e não-tributários passíveis de recuperação” que afeta diretamente a estratégia do MF de aumentar a eficiência e a efetividade da recuperação dos créditos.

A Portaria MF nº 447/2018 estabeleceu prazos para cobrança administrativa no âmbito da RFB e posterior encaminhamento de créditos para fins de inscrição em Dívida Ativa da União pela PGFN. Conforme o art. 2º daquele normativo, dentro de 90 dias da data em que se tornaram exigíveis, os débitos de natureza tributária ou não tributária devem ser enviados pela RFB à PGFN, para fins de controle de legalidade e inscrição²¹.

A definição desse parâmetro de tempo visa evitar que um grande lapso temporal desde o momento em que o crédito passa a ser exigível até o início das ações de cobrança possa diminuir ou cessar as chances de recuperação desses ativos. Ainda, com o passar do tempo, o baixo grau de recuperabilidade aumenta o custo-benefício das ações de cobrança, prejudicando a eficiência da estratégia de recuperação.

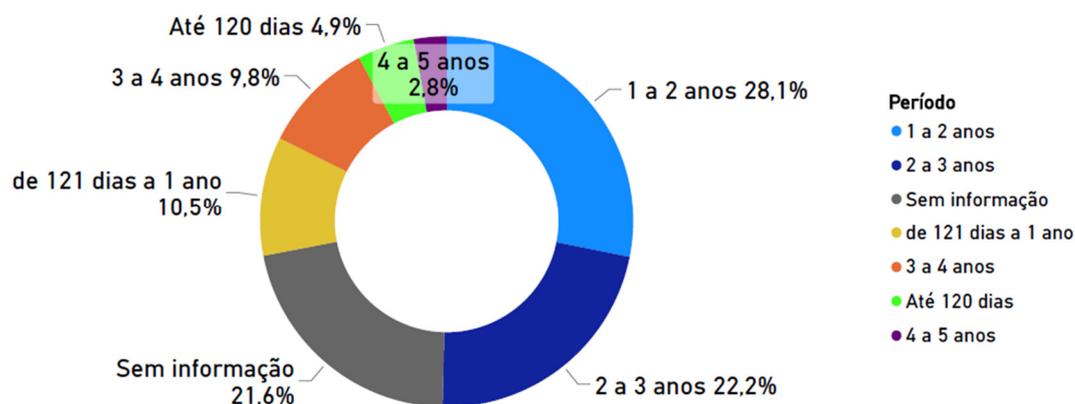
Primeiramente, observou-se a **inexistência de atributos ou métricas específicas que possibilitem averiguar com exatidão e objetividade o cumprimento dos prazos estabelecidos, impondo limites à produção de relatórios gerenciais sobre a medição dos prazos**. Dessa forma, para averiguar, de forma aproximada, o lapso temporal entre a exigibilidade do crédito e seu efetivo encaminhamento, foi feita extração no DW-PGFN dos créditos inscritos em 2018 e 2019, e foi comparada a data de referência da prescrição (momento que, com base nas informações disponíveis, mais se aproxima da exigibilidade do crédito) com a data de inscrição do crédito em DAU, tendo como premissa o curto intervalo de tempo entre o recebimento e a inscrição em DAU.

Em relação ao cumprimento do prazo fixado conjuntamente pelos órgãos (RFB e PGFN), observou-se que **em 2018, 63% dos débitos enviados à PGFN foram inscritos acima de 1 ano da data de referência para a prescrição; em 2019, esse número aumentou para 67%**, conforme destacado na Figura 9.

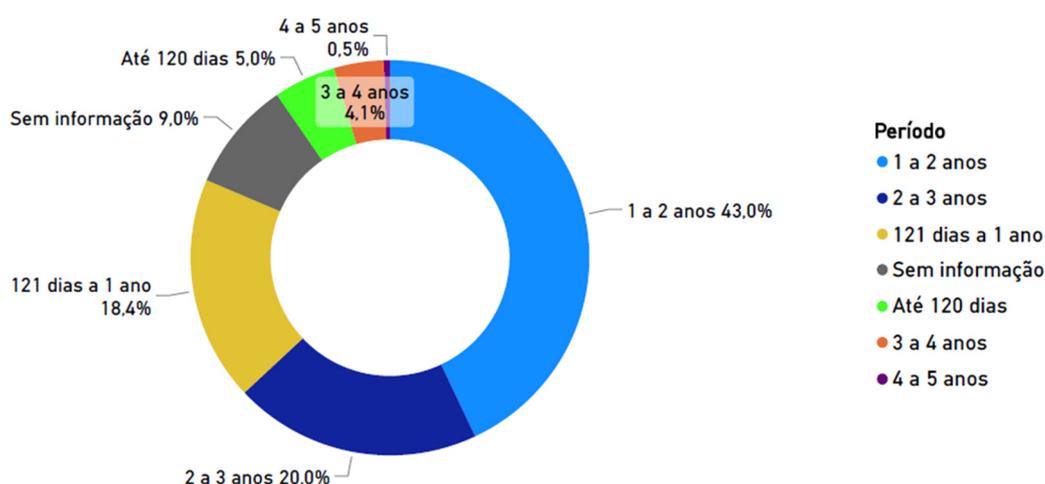
²¹O início da contagem do prazo de 90 dias varia, a depender do caso, mas em geral leva em consideração ainda 30 dias para que a RFB adote as providências de cobrança e/ou notificação do devedor.

Figura 9: Resultado da extração no DW PGFN para os créditos inscritos em 2018 e 2019, comparando-se com a sua data de referência da prescrição.

Encaminhamento dos créditos em 2018



Encaminhamento dos créditos em 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados do DW PGFN

Esses números apontam para **uma quantidade considerável de créditos inscritos após 1 ano da data de referência para a prescrição**. Sobre esses números, resalte-se que a existência de créditos de baixo valor que devem aguardar o alcance de um valor mínimo para serem enviados, assim como as ocorrências de hipóteses de suspensão e interrupção da prescrição ao longo do período que não são consideradas no preenchimento da data de referência, podem afetar o tempo de encaminhamento entre os órgãos; além disso, a existência de um legado que está sendo inscrito após a publicação da portaria também tem o condão de afetar os números citados. Entretanto, não foi apresentada, pelos gestores, uma forma mais acurada de se aferir o lapso temporal entre a data em que o crédito passou a ser exigível e seu efetivo encaminhamento para inscrição em DAU.

Cabe destacar que, para possibilitar o cálculo do prazo prescricional decorrido com base na metodologia apresentada, é necessário que os créditos possuam informação sobre a data de referência da prescrição proveniente do órgão de origem. No entanto,

observou-se a **existência de créditos sem informação sobre essa data**, embora tenha ocorrido uma redução percentual da quantidade de créditos inscritos em 2019 em comparação à 2018: 21% dos créditos inscritos em 2018 não possuíam a data de referência, mas nos primeiros quatro meses de 2019 esse percentual baixou para 8%.

A ausência desse dado ocorre porque nem todos os débitos da RFB possuem a exigência de inserção da data de referência, além do que nem todos os órgãos da Administração estão orientados a preencher esse dado, o que pode prejudicar o acompanhamento do decurso do prazo prescricional.

Um dos riscos do envio tardio dos créditos para inscrição é a inviabilização da cobrança pela **ocorrência efetiva ou iminente da prescrição**. Conforme detalhado no item 2.4 deste relatório, em um período de apenas 8 meses, foram rejeitados 197 processos que possuíam em cada um deles pelo menos um débito considerado prescrito, a partir do parâmetro utilizado pela PGFN de aceitar somente débitos em que restam até 6 meses para ocorrência da prescrição. Não foi possível apurar a materialidade desses débitos rejeitados, uma vez que a RFB possui informação apenas do valor total do processo, sem rastreabilidade gerencial sobre o valor do débito prescrito inserido em um processo que foi rejeitado pela PGFN.

Uma vez que a definição de prazos pela Portaria MF nº 447/2018 não encerra a dificuldade identificada no risco em exame, consta do Relatório de Riscos do MF que uma das medidas de controle do prazo prescricional é o aprimoramento e integração de ações de cobrança, dependente inclusive de entendimento interórgãos. Entretanto, o DW utilizado pelos órgãos não permite uma extração assertiva que permita o acompanhamento do cumprimento da citada portaria. No caso, há problemas de cunho operacional, como **posicionamentos divergentes entre as Unidades para desenvolvimento de sistemas integrados**, com sucessivas trocas de estratégia e reavaliações técnicas e orçamentárias, **culminando na inadequação das ferramentas disponíveis para o monitoramento gerencial dos dados sobre encaminhamentos de crédito e controle dos prazos prescricionais**.

Dessa forma, levando-se em conta **1) o alto percentual identificado de débitos enviados à PGFN acima de 1 ano da data de referência para a prescrição; 2) a existência de créditos sem informação sobre a citada data; 3) a inexistência de atributos ou métricas específicas que possibilitem averiguar de forma objetiva o cumprimento dos prazos estabelecidos**, associado a **4) posicionamentos divergentes entre as Unidades para desenvolvimento de sistemas integrados**, verifica-se que existe espaço para evolução dos instrumentos de controle necessários para mitigar os riscos que afetam as atividades de cobrança no âmbito dos atores interessados.

O encaminhamento de créditos prescritos ou com grande lapso temporal desde o início da sua exigibilidade, sem instrumentos de controle gerenciais da RFB e da PGFN, aumentam os riscos de as atividades de cobrança serem intempestivas ou custosas pelo seu baixo grau de recuperabilidade. Essa exposição pode afetar a efetividade e eficiência da recuperação dos créditos da Fazenda Pública com impacto na estratégia do Ministério de incrementar os resultados desses mecanismos de cobrança.

2.4 Instrumentos gerenciais inadequados para controle de créditos rejeitados nas transações de dados entre RFB e PGFN

A fim de compreender o fluxo de envio dos créditos da RFB para a PGFN, foi solicitado à Procuradoria que encaminhasse relatório com a relação dos créditos enviados pela RFB para fins de inscrição que tenham sido rejeitados.

Em resposta, foi apresentada relação de 10.123 processos administrativos, protocolados entre 17/08/2018 a 24/04/2019, que continham créditos rejeitados por diversos motivos, conforme Quadro 4, dos quais 9.156 eram provenientes da RFB (90%).

Quadro 4: Processos encaminhados pela RFB para inscrição em DAU rejeitados pela PGFN

| Motivo da Rejeição | Qtd |
|---|-------------|
| CEP FORA DA FAIXA | 1309 |
| CNPJ NULO | 3 |
| CPF - INCORRETO/INVALIDO/REPETIDO | 527 |
| DADOS COM CARACTER ESPECIAL (NOME/ENDEREÇO) | 1766 |
| DATA DE VENCIMENTO > TIJUR | 102 |
| DATA TIJUR > DATA-CORRENTE | 21 |
| DEVEDOR SEM SOBRENOME | 18 |
| INSCR.PRESCRITA | 197 |
| MEI SEM CORRESPONSAVEL | 5 |
| NOME DO DEVEDOR | 4 |
| PROCESSO ADM ERRADO | 1 |
| PROCESSO ADMIN. EXISTENTE | 858 |
| REGISTRO INDISPONIVEL | 4345 |
| Total Geral | 9156 |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de resposta da PGFN.

Sobre o controle de créditos encaminhados para inscrição advindas dos órgãos de origem, a PGFN informou que os dados ficam armazenados no Sistema Integrado da Dívida Ativa (SIDA), que controla apenas os protocolos efetivamente recebidos e inscritos; entretanto, caso tenha ocorrido erro, fica registrado apenas o motivo da rejeição.

Nesse sentido, não seria possível, a partir dos sistemas da PGFN, obter maiores informações sobre a materialidade dos créditos rejeitados ou se os mesmos foram reencaminhados para inscrição, já que não se tem a relação dos créditos que efetivamente compunham cada processo administrativo rejeitado.

Já a RFB informou que, em regra, os débitos enviados para inscrição são agrupados na forma de processo e encaminhado ao Sistema de Informações Econômico-Fiscais-Fiscalização Eletrônica (Sief-Fiscel) para inscrição no SIDA por meio do Sistema Integrado do Macroprocesso do Crédito Público (SIC), renomeado como Inscrição Otimizada (IO) na RFB.

Questionando-se a RFB sobre os valores envolvidos desses créditos rejeitados bem como a situação atual deles, a Unidade informou que seria preciso um programa de apuração especial ou solicitar à própria PGFN o cotejo da lista de processos com a base de dados de seu DW Corporativo, de modo que não existe uma consulta estruturada que forneça tais informações.

Explicou ainda que, quando ocorre uma rejeição, o sistema executa novas tentativas para buscar sucesso no cadastramento do processo no SIDA. Caso não consiga, os créditos são retornados para correção, ao que formarão novos processos com novas tentativas de envio à PGFN, de modo que o rastreamento daqueles 10.123 processos rejeitados por diversos motivos já não seria possível, porque se não foram bem-sucedidos em novas tentativas, poderiam ter formado novos processos administrativos, e reencaminhados.

Dessa forma, considerando que **1) a PGFN somente tem o registro dos processos administrativos rejeitados; 2) na RFB, não existe uma maneira de se rastrear e detalhar, de forma gerencial, os créditos rejeitados; 3) os créditos rejeitados pela PGFN podem ser reencaminhados em novos processos administrativos pela RFB; e 4) cada Unidade utiliza um conjunto de sistemas para o processo que não são completamente integrados**, os instrumentos existentes se mostram inadequados para rastrear e calcular a materialidade dos créditos rejeitados nas transações de dados entre RFB e PGFN, inclusive para se avaliar o impacto da situação descrita no processo de inscrição.

3. Realização de cobrança administrativa e judicial da DAU

3.1 Prospecção sobre as estratégias de cobrança

No contexto das Diretrizes Estratégicas n°s 11 e 14, de aumentar a eficiência e a efetividade dos mecanismos de arrecadação, controle e recuperação de créditos da Fazenda Pública e fortalecer as ações de inteligência e combate a fraudes, sonegação e outros ilícitos, foram também foco da auditoria as análises sobre as medidas adotadas pela PGFN relacionadas às estratégias de cobrança administrativas, em especial aquelas de responsabilização de terceiros.

Ao se avaliar o montante total arrecado nos últimos 3 anos, por estratégia de cobrança, tem-se o cenário ilustrado na Tabela 11.

Tabela 11: Recuperação por estratégia de cobrança de 2016 a 2018

| Ano da Arrecadação | 2016 | 2017 | | 2018 | | |
|---------------------|---|---|-------------------------|---|-------------------------|-------------------------|
| Estratégia Cobrança | Todas Origens - Valor Recuperado Total - em R\$ | Todas Origens - Valor Recuperado Total - em R\$ | Δ % Valores 2016 - 2017 | Todas Origens - Valor Recuperado Total - em R\$ | Δ % Valores 2017 - 2018 | Δ % Valores 2016 - 2018 |
| Execução Forçada | 1.109.180.776,50 | 5.359.161.969,85 | 383% | 6.004.796.184,52 | 12% | 441% |
| Corresponsável | 348.529.676,65 | 1.068.613.790,60 | 207% | 934.403.216,27 | -13% | 168% |
| Protesto | 485.345.072,42 | 897.496.547,05 | 85% | 1.258.990.716,36 | 40% | 159% |
| Benefício Fiscal | 10.062.084.959,70 | 14.229.830.013,95 | 41% | 11.272.148.220,38 | -21% | 12% |
| CADIN/CND | 1.103.466.487,92 | 796.339.630,36 | -28% | 1.048.461.271,70 | 32% | -5% |
| Total | 15.221.580.281,99 | 27.527.224.926,68 | 81% | 24.485.240.590,18 | -11% | 61% |

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais DW – SIG-PGFN, 28/08/2019

Quanto ao montante recuperado por estratégia de cobrança, verificou-se crescimento em 2017, exceto na estratégia do CADIN/CND, mas um comportamento diverso em

2018: queda na recuperação para as estratégias Benefício Fiscal e Corresponsável e menor crescimento nas demais. Segundo análise da PGFN, essa queda na recuperação deveu-se, respectivamente, aos altos descontos concedidos e dilatado prazo de pagamento oferecido pelo Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), de 2017, e a adesão a parcelamentos por devedores corresponsabilizados.

Ao se comparar, no entanto, a recuperação de valores de 2018 com a de 2016, verificou-se crescimento na recuperação em todas as estratégias, exceto o CADIN/CND, que se manteve praticamente estável.

Segundo informado pela PGFN, dessas estratégias, apenas a Execução Forçada se refere à cobrança judicial, por depender de ato judicial, enquanto as demais tratam de cobrança administrativa (extrajudicial), cujo sucesso resulta de ato conduzido pela PGFN, mesmo se, por exemplo, o pedido de inclusão de responsabilidade de terceiro tiver sido feito pela via judicial.

A Execução Forçada abrange a recuperação decorrente da cobrança judicial com utilização de mecanismos coativos, envolvendo a expropriação patrimonial por meio de penhora *online* de dinheiro, depósito judicial, arrematação e adjudicação. Essa estratégia deve prevalecer sobre as demais para fins de classificação de valores recuperados.

Já as estratégias de cobrança Corresponsável e Protesto devem concorrer em igualdade de condições, predominando a que ocorrer mais próxima ao pagamento, e devem prevalecer sobre Benefício Fiscal e CADIN/CND. Assim, se for identificado e incluído um terceiro como corresponsável pelo pagamento da dívida e, logo em seguida, inscrito no CADIN/CND, acarretando em recuperação de valores, esses deverão ser enquadrados na estratégia Corresponsável. No entanto, se houver protesto logo após a inclusão de corresponsável, a recuperação deverá ser classificada como decorrente de Protesto, evento mais próximo do pagamento.

Por fim, a estratégia Benefício Fiscal deve predominar sobre a inclusão no CADIN/CND, exceto se o parcelamento for rescindido e a recuperação posterior não puder ser a ele vinculada.

Testes sobre essa dinâmica de classificação dos créditos por recuperação em estratégias de cobrança foram realizados durante os trabalhos da auditoria: com base no critério de classificação normatizado pela PGFN (Nota PGFN/CDA nº 55/2018), foi identificado preliminarmente que havia créditos de DAU que, mesmo após a rescisão do parcelamento, quando havia pagamentos posteriores na inscrição, esses ainda estavam atrelados à estratégia Benefício Fiscal. O fato foi levado à Unidade, que também preliminarmente aventou a possibilidade de se tratar de erro nas regras de negócio, ou falta de alinhamento dessas com o prestador de serviço de TI.

No entanto, foi apontado posteriormente pela PGFN que as classificações na estratégia Benefício Fiscal estavam corretas, mesmo no caso de parcelamentos rescindidos, de modo que a revisão da regra se tornou desnecessária.

A justificativa foi que, embora se tenham critérios objetivos para marcar as estratégias de cobrança, ou seja, marca-se a estratégia vigente quando do recolhimento de valores, para os parcelamentos, o recolhimento posterior ainda é classificado como Benefício Fiscal, por ter sido a estratégia de cobrança que deve ter levado o

contribuinte a quitar a dívida, haja vista uma série de implicações jurídicas a que ele se submete ao aderir ao parcelamento, favorecendo então o êxito da cobrança nessa estratégia, mesmo que posteriormente haja rescisão.

Os detalhamentos sobre a manifestação da Unidade em relação a esse ponto trazido em Relatório Preliminar constam do Anexo VI deste relatório.

Ainda, sobre a atuação da PGFN nas suas estratégias de cobrança, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), juntamente com o acompanhamento dos grandes devedores, pautou a atuação da PGFN até 2019.

No segundo momento, já considerando a evolução das diretrizes da PGFN voltadas pela proatividade, racionalidade, economicidade, cooperação, redução de litigiosidade, boa-fé, foco em metas e resultados, entraram em vigor a norma que dispõe sobre o Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS no âmbito da PGFN²² e a Norma de Execução²³ que estabeleceu as ações de cobrança, administrativa e judicial, relativas aos créditos inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS, segundo o respectivo grau de recuperabilidade.

Nessa linha, dentre as diversas mudanças na forma de tratar o crédito para recuperação, destaca-se a participação das unidades descentralizadas no planejamento²⁴ das atividades de análise de risco e monitoramento econômico-fiscal, investigação fiscal e combate à fraude fiscal estruturada.

3.2 Falhas na rotina de controle do processo de inclusão de corresponsáveis para inscrições da Dívida Ativa da União associadas a empresas baixadas por operação de incorporação por sucessão formal, podendo gerar impactos negativos no desempenho da arrecadação

A fim de verificar a eficácia dos controles internos da PGFN sobre o processo de inclusão de corresponsáveis para créditos de empresas submetidas à sucessão formal por incorporação²⁵, foram realizadas interlocuções com a PGFN e testes de auditoria com base em extrações de dados do DW-PGFN.

No caso, foi objeto de análise a quantidade de inscrições do Sistema Integrado da Dívida Ativa (SIDA)²⁶ em situação irregular²⁷, com receita principal não associada a

²² Portaria PGFN nº 32, de 16 de janeiro de 2019, com vigência a partir de 30 de junho de 2019

²³ Norma de Execução PGDAU Nº 1, de 09 de maio de 2019, com vigência na data de publicação

²⁴ O planejamento deve ser aprovado pelas unidades estaduais e seccionais e enviada à respectiva Procuradoria Regional.

²⁵ Trata-se de caso de hipótese de inclusão direta de imputação de responsabilidade a terceiros.

²⁶ Sistema da PGFN que administra os créditos de natureza tributária não previdenciária e de natureza não tributária inscritos em Dívida Ativa

²⁷ Inscrição em cobrança e não parcelada, nem garantida, nem suspensa por decisão judicial.

multas, referentes a pessoas jurídicas baixadas por operação de incorporação até julho de 2019 e sem corresponsável associado.

Segundo a PGFN, foi realizado procedimento centralizado, em dois momentos em 2018, para inclusão das empresas sucessoras como corresponsáveis em inscrições cujos devedores passaram por sucessões formais.

Não obstante essa rotina anual, era esperada verificação prévia por parte da PGFN da situação cadastral do devedor nos momentos da inscrição e do ajuizamento, para que a empresa sucessora também tivesse sua Certidão de Regularidade impactada por débitos do sucedido e se tornasse codevedora nos sistemas de inscrição.

A princípio, do universo de 3.049 pessoas jurídicas que passaram por processo de sucessão por incorporação até julho de 2019, com estoque de dívida²⁸ de R\$ 21,5 bilhões, foram selecionadas 1.411 devedoras para as quais não havia corresponsável cadastrado, cuja dívida representou 48% do universo (R\$ 10,3 bilhões).

A análise das inscrições dessas 1.411 devedoras quanto ao indicador de inclusão de corresponsável²⁹ em situação irregular³⁰, com estoque de dívida de R\$ 2,4 bilhões, revelou falhas no procedimento de imputação de responsabilidade para 22% do valor das inscrições analisadas, não havendo imputação de responsabilidade ao sucessor.

Os casos em que as sucessões ocorreram antes de procedimento de inscrição e/ou de ajuizamento pela PGFN podem sugerir problemas operacionais que poderiam ser evitados com a institucionalização de verificações de consulta à situação cadastral do CNPJ da empresa associada à inscrição, enquanto a situação de sucessões ocorridas após inscrições e ajuizamentos poderiam refletir falhas na rotina anual de controle da PGFN em 2018, bem como na tarefa “Identificar na base SIDA CNPJs baixados por sucessão empresarial sem indicação de corresponsabilidade”, integrante do PEC - Aprimoramento do Processo de Cobrança Judicial, finalizada em 31/07/2016.

Em 02/10/2019, após apresentação pela CGU da situação encontrada³¹, foi promovida pela PGFN a inclusão de corresponsável para 96% das inscrições objeto de análise, restando apenas 40 inscrições sem indicador. Essa inclusão ocasionou melhoria do *rating* do grupo do devedor para 15% das inscrições, dado utilizado internamente pela PGFN para definições de aplicação de estratégias de cobrança. O impacto da inclusão poderá ainda repercutir no *rating* do devedor principal para inscrição, gerando efeitos

²⁸ Atualizada até 04/09/2019

²⁹ Para isso, foram consideradas apenas as inscrições originadas do SIDA.

³⁰ Foram excluídas da análise as inscrições sem pré-requisitos para imputação de responsabilidade, no total de R\$ 7,9 bilhões de DAU, quais sejam: com receita principal referente a multas (créditos não oriundos da Receita Federal) e inscrições em negociação, parceladas, garantidas e suspensas por decisão judicial, consideradas em situação regular.

³¹ Antes da ciência do critério utilizado pela PGFN de a inscrição estar em situação irregular, foram identificadas 2.227 inscrições sem corresponsável cadastrado, no total de R\$ 2,2 bilhões, envolvendo falhas operacionais nos momentos da inscrição e do ajuizamento e nas rotinas de inclusão em lote de 2018.

contábeis³² no BGU, se houver arrecadação, garantia ou parcelamento em função da inclusão da sucessora como corresponsável.

Nessa mesma data, do universo de 9.892 inscrições em situação irregular e com receita principal não associada a multas, para as 3.049 pessoas jurídicas que passaram por processo de sucessão por incorporação até julho de 2019, a extração do DW-PGFN apontou falta de indicativo de inclusão de corresponsáveis para 4%, conforme tabela a seguir.

Tabela 12: Eficácia do processo de inclusão de corresponsáveis para casos de sucessão formal

| Empresas incorporadas até julho de 2019 | Nº de devedores | SIDA - Quantidade de Inscrições | SIDA - Valor Consolidado da Inscrição |
|--|------------------------|--|--|
| Total | 3.049 | 9.892 | 21.431.881.394,39 |
| Sem indicador de inclusão de corresponsáveis | 67 | 347 | 299.976.709,46 |
| Representatividade | 2% | 4% | 1% |

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais DW – SIG-PGFN, posição de 02/10/2019

Observa-se, assim, que após providências tomadas pela PGFN, o percentual de inscrições sem corresponsável vinculado tornou-se menos relevante. No entanto, a situação anterior indicou falhas nos controles internos da Unidade em relação ao processo de atribuição de terceiros por incorporação, e a ausência de consulta à situação cadastral do devedor poderia indicar a necessidade de revisão dos procedimentos prévios à inscrição e ao ajuizamento de créditos da DAU.

Com a automatização da rotina de inclusão de corresponsáveis para sucessões formais para inscrições do estoque da DAU, prevista para dezembro de 2019³³, eventuais falhas nesses procedimentos prévios poderão ser corrigidas posteriormente, embora a eficiência na aplicação da estratégia de cobrança, desde logo na inscrição, poderia aumentar a eficiência na arrecadação ou atribuir garantias à dívida, o que, inclusive, poderia aumentar o ativo patrimonial da União.

Entretanto, os gestores informaram que não seria viável a adoção de procedimentos prévios de consulta à situação cadastral do devedor, de modo que o tratamento será feito através do sistema Cobra, previsto para ser concluído até dezembro de 2019, por meio da rotina automática.

3.3 Avaliação do processo de gestão dos riscos associados ao procedimento de exclusão de corresponsável

O fluxo de imputação de responsabilidade a terceiros, exceto para os casos de inclusão direta de empresários individuais e de sucessão formal (não precedidos de contraditório), requer, segundo informado pela PGFN, identificação da hipótese,

³² A alteração de *rating* do devedor principal para inscrição de C ou D para A ou B faria com que a dívida voltasse a compor o estoque contabilizado no BGU, enquanto alteração de *rating* do devedor principal para inscrição entre A e B modificaria o montante apurado em conta redutora do Ativo "Ajuste para Perdas".

³³Tarefa "Tratamento automático via COBRA gestor" (ID 51) integrante do Projeto Estratégico Corporativo: Aprimoramento do Controle de Legalidade.

seleção dos casos para análise e identificação do procedimento de responsabilização adequado, por se tratarem de atos ilícitos de gestores, de sucessão irregular, de baixa voluntária ou de grupo econômico fraudulento.

Assim, nestes casos, a inclusão de corresponsáveis somente deve ser efetivada após a realização das ações especiais de investigação fiscal ou de combate à fraude fiscal estruturada, envolvendo critérios de análise de risco jurídico, de modo a evitar futuros questionamentos judiciais, de perspectiva de recuperação e de tempo decorrido do fato gerador da responsabilidade.

Essa análise criteriosa é necessária, visto que, para a PGFN, existe o risco associado ao procedimento de manutenção indevida de um terceiro como corresponsável; da mesma forma, existe o risco de exclusão indevida de corresponsável.

Em exames realizados pela CGU com base em dados extraídos do DW-PGFN, identificaram-se inscrições da DAU com histórico de recuperação na estratégia de cobrança Corresponsável, mas sem indicativo de corresponsável incluído - houve exclusão de corresponsável - mesmo havendo saldo a recuperar.

Sobre isso, a PGFN informou que não estão disponíveis no SIDA as razões da exclusão do corresponsável, a qual pode ser em virtude de decisão judicial ou administrativa, por meio de análise de pedido do contribuinte ou no caso de falta de fundamento fático ou jurídico da corresponsabilidade, não se podendo afirmar que foi indevida tão somente em virtude de a inscrição possuir saldo em cobrança. Para a ciência dessas razões, há necessidade de consulta a outros sistemas sobre o teor da decisão.

Não obstante, há de se considerar que o processo de inclusão de corresponsáveis prevê análise criteriosa, conforme descrito anteriormente, reduzindo o risco de manutenção indevida de corresponsável e/ou da ocorrência dos fatos geradores da exclusão, de modo que as exclusões deveriam se excepcionais.

Considerando, portanto, **1) o risco de exclusões indevidas, especialmente no caso de inscrições com saldo a recuperar, como apontado à Unidade ao longo dos trabalhos da auditoria; 2) associado à falta de informações no SIDA que permitam a rastreabilidade dos motivos dessas exclusões, 3) bem como o risco ainda não ter sido mapeado pela PGFN em termos de impacto e probabilidade, e 4) diante da relevância da corresponsabilidade como estratégia de recuperação de crédito,** levantou-se a questão sobre a avaliação de risco do processo, de modo a evitar impactos negativos na eficácia da estratégia de cobrança.

A respeito disso, a PGFN esclareceu que, “embora o mapeamento dos processos e riscos da Unidade ainda não tenha alcançado o processo de exclusão de corresponsável, já há mecanismos gerenciais para monitorá-lo, indicando o servidor responsável pela prática do ato”. No entanto, considerando a representatividade da quantidade de exclusões em relação a de inclusões de corresponsáveis, esse monitoramento “justifica-se mais para inibição a fraudes do que do ponto de vista da recuperação do crédito propriamente dita”, e destacou que “o monitoramento das transações de teor sensível é realizado pela Coordenação Geral de Ética e Disciplina da PGFN (COJED)”.

Nesse sentido, apesar de não ter sido formalmente avaliado o impacto e a probabilidade do risco de exclusão de corresponsável, a partir dos argumentos

apresentados pelos gestores, mesmo o procedimento de monitoramento das transações sensíveis não tendo sido escopo da presente auditoria, a iniciativa se mostra um relevante instrumento de controle, desde que sejam geradas consequências práticas para as eventuais *red flags*.

4. Atuação na garantia do crédito

4.1 Fragilidades dos instrumentos de controle gerenciais que tratam do processo de garantia do crédito voltados a mitigar os riscos de esvaziamento patrimonial do sujeito passivo, levando à intempestividade na avaliação das representações para ajuizamento de medidas cautelares fiscais

Dentre os Riscos Relevantes mapeados pelo MF em seu caderno de riscos de 2018, encontra-se a possibilidade de *“esvaziamento e blindagem patrimonial de devedores, cuja impunidade pode constranger o processo de cobrança”* que afeta diretamente a estratégia de aumentar a eficiência e efetividade da recuperação dos créditos. Nesta tarefa de garantir o crédito tributário, o MF atua de forma compartilhada por meio da RFB e da PGFN.

Nesse processo, a RFB realiza o arrolamento de bens e direitos do sujeito passivo com o objetivo de acompanhar o patrimônio suscetível de ser indicado como garantia de crédito tributário e fundamentar a representação para a Propositura de Medida Cautelar Fiscal (MCF). Essa atividade tem início quando a soma dos créditos tributários do contribuinte ultrapassa, simultaneamente, 30% do seu patrimônio conhecido e o valor de R\$ 2 milhões. Caso a RFB identifique situações de esvaziamento patrimonial por parte do sujeito passivo, o que pode tornar os bens e direitos arrolados insuficientes para fazer face à soma dos créditos, ela formaliza representação e encaminha à PGFN que avalia a possibilidade de ajuizamento da medida cautelar.

A existência de garantias suficientes e líquidas atreladas às inscrições aumentam a qualidade do crédito, afetam sua classificação no *rating* e, por consequência, elevam as chances de recuperação do crédito. Além disso, os créditos são priorizados tanto para fins de inscrição em DAU, quanto para julgamento de processos administrativos. Portanto, a demora em ajuizar medidas cautelares, quando cabíveis, pode prejudicar a efetividade do instrumento na prevenção do esvaziamento patrimonial pelo devedor, além de resultar em aumento nos custos da cobrança, quando da realização de procedimentos com vistas à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica aptos a satisfazer, integral ou parcialmente, o crédito.

Os valores arrolados pela RFB têm aumentado progressivamente³⁴, chegando a R\$ 203,38 bilhões no final de 2018. Como o processo de arrolamento permite identificar as hipóteses que podem dar causa à propositura de MCF, produz também reflexos na composição do índice de eficiência da PGFN, uma vez que os valores em garantia

³⁴ Evolução de 88% entre 2016 e 2018, segundo Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda 2018. Link: <http://www.economia.gov.br/aceso-ainformacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-gestao-2018-mf.pdf>

possuem relevância na composição da variável de valor recuperado. Em 2018, esse índice atingiu um patamar de 22,1%, no qual 40% do valor recuperado foi obtido por meio de garantias, conforme retratado na Tabela 13.

Tabela 13: Trecho da memória de cálculo encaminhada pela PGFN para formação do Índice de eficiência

| Valor recuperado (A) | | Estoque Total (B) | Índice de eficiência (A/B) |
|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--|
| Valor recuperado nos últimos 5 anos | | Valor inscrito nos últimos 5 anos | Valor recuperado/valor inscrito nos últimos 5 anos |
| Valor arrecadado | R\$ 15.864.977.600,41 | | |
| Valor garantido | R\$ 80.297.770.886,90 | R\$ | |
| Valor parcelado | R\$ 88.047.930.240,95 | 802.082.549.456,92 | 22,1% |
| Total | R\$ 184.210.678.728,26 | | |

Fonte: PGFN em Números 2019 e Memória de cálculo encaminhada pela PGFN.

Dessa forma, por meio de entendimento do fluxo e análise de processos em que houve formalização da representação à PGFN para propositura de MCF, a auditoria buscou avaliar a atuação conjunta da RFB e da PGFN na mitigação dos riscos que permeiam esse processo, através do controle das causas que podem impactar negativamente a obtenção de garantias, essencial para proteção e viabilidade do recebimento do crédito pelo Estado.

Os normativos e sistemas corporativos tomados como critério de análise e mapeamento do fluxo do processo, o qual se encontra no anexo IV desse relatório, foram:

- **Portaria Conjunta PGFN/SRF nº 2/2004:** Estabelece procedimentos acerca da ação integrada entre os órgãos nos casos sujeitos à Ação Cautelar Fiscal;
- **Norma de Execução Conjunta nº 1/2015:** Estabelece procedimentos para o arrolamento de bens e direitos e propositura de medidas cautelares e dá outras providências;
- **Instrução Normativa RFB nº 1.565/2015:** Estabelece procedimentos para o arrolamento de bens e direitos e representação para propositura de MCF.
- **Sistema de Controle de Procedimentos Vinculados (Conprovi):** Sistema para consolidar informações sobre a totalidade dos créditos tributários sob responsabilidade do sujeito passivo; informações sobre bens e direitos dos sujeitos passivos de interesse da RFB e PGFN; cadastramento de todos os arrolamentos de bens e direitos, além das propostas de medida cautelar e a comunicação sobre o seu ajuizamento e concessão.
- **Sistema e-Processo:** Sistema para formalização de representação para propositura de medida cautelar e interação entre a RFB e PGFN acerca da produção de elemento probatório e outros trâmites do processo.
- **Sistema Contabilidade Ágil (ContÁgil):** Sistema que automatiza busca de bens e direitos em diversas bases de dados da RFB e outras bases em que a RFB seja conveniada.

No entanto, observou-se que **as Unidades ainda não acessam todas as funcionalidades previstas para os sistemas e etapas do processo são executadas em sistemas diferentes que não estão integrados, o que pode causar prejuízos à**

comunicação e celeridade no andamento dos processos, ressaltando que se trata de demanda que tem na sua razão de ser o elemento da urgência.

Atualmente, todas as comunicações são realizadas por meio dos dossiês no sistema e-Processo. O processo é aberto quando a autoridade tributária, no curso da fiscalização ou no acompanhamento do crédito, se depara com situações em que o contribuinte pratica atos que dificultam ou impeçam a satisfação do crédito, protocolando representação para que a PGFN avalie a propositura de MCF, devendo essa Procuradoria, conseqüentemente, registrar no e-Processo o acatamento ou não da representação enviada, bem como o resultado da medida cautelar quando ajuizada.

Tendo como base processos protocolados em 2018 com alguma indicação quanto à representação para propositura de medida cautelar no e-Processo, constatou-se que no Sistema Conprovi não existem dados sobre tais propostas, nem mesmo sobre as decisões pelo ajuizamento ou não. Apesar da previsão nos normativos, desde 2015, para que fosse implementado um módulo específico no qual todas as funcionalidades previstas para o Conprovi estariam em funcionamento, ainda não houve evolução no desenvolvimento desse recurso.

Dessa forma, para obtenção de informações sobre o andamento e resultado dos processos de representação, bem como do ajuizamento de MCF e decisão judicial decorrente, foi necessário o acesso a cada processo individualmente, consultando os documentos apensados, uma vez que **os sistemas existentes não permitiam a produção de informações gerenciais sobre a atuação na garantia do crédito**, como a identificação dos valores envolvidos e o resultado das representações formalizadas.

Instados a apresentar relatórios referentes ao processo, a PGFN informou não dispor de informações estruturadas sobre a quantidade de representações encaminhadas à Procuradoria para propositura de cautelares. O órgão produz relatórios sobre as cautelares ajuizadas, mas não é possível a discriminação da origem da demanda. Da mesma forma, não dispõe de informações se houve rejeição das representações ou se elas estão pendentes de análises. Já a RFB apresentou a informação de que, em 2018, os valores de medidas cautelares fiscais haviam atingido montante próximo de R\$ 20 bilhões e que houve a formalização de 71 requerimentos à PGFN, números esses que se demonstraram inconsistentes no decorrer da avaliação, conforme detalhado no item 10 deste relatório.

Diante da ausência de informações precisas e após interações com as Unidades envolvidas, ocorridas a partir de consulta realizada pela própria equipe de auditoria no sistema DW-RFB, foi possível identificar **um universo passível de análise de 210 processos, dos quais foram efetivamente analisados 109 processos**, no decorrer da auditoria, tendo sido solicitado que a PGFN fizesse a análise dos outros 101 processos que não foram disponibilizados à equipe de auditoria tempestivamente.

O universo analisado de 109 processos considerou todos aqueles referentes à representação de MCF abertos em 2018 pela RFB, cujo subtipo era "medida cautelar" ou "requerimento de medida cautelar fiscal".

A despeito da **existência de dados conflitantes sobre o quantitativo de representações encaminhadas e ajuizamento de medida cautelar**, vale destacar que a RFB considera a informação para o cálculo do Índice de Crédito Tributário Garantido

(ICTG), que mede a relação entre o crédito tributário garantido e o total do crédito tributário passível de garantia, conforme demonstrado a seguir, para 2018:

Figura 10: Trecho extraído de informação da RFB sobre os débitos considerados no indicador para formação do ICTG

| Trimestre/ Ano | Qtde Contr. | Total de débitos | Arrolamentos | MCF | Depósitos | Seguro Garantia / Carta-Fiança / Caução Judicial | Soma das garantias | Total Garantido no limite do débito de cada contribuinte | ICTG |
|-------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--|--------------------|--|--------|
| 1º Trim/2018 | 13.493 | 579.768.896.934,03 | 116.475.400.866,10 | 20.089.864.302,00 | 22.577.868.864,28 | 1.225.771.773,60 | 160.368.905.805,98 | 144.057.913.755,44 | 24,85% |
| 2º Trim/2018 | 14.966 | 653.598.854.968,61 | 118.276.311.272,25 | 16.561.792.003,83 | 17.109.956.148,00 | 171.496.820,32 | 152.119.556.244,40 | 134.207.374.477,34 | 20,53% |
| 3º Trim/2018 | 14.914 | 649.521.895.622,07 | 124.353.621.275,67 | 19.247.808.051,90 | 22.722.845.487,18 | 2.077.136.819,02 | 168.401.411.633,77 | 147.454.278.959,76 | 22,70% |
| 4º Trim/2018 | 14.887 | 649.091.503.929,70 | 127.682.494.591,87 | 19.904.343.245,41 | 22.712.496.605,08 | 4.241.816.807,60 | 174.541.151.249,96 | 152.910.508.479,20 | 23,56% |

Fonte: Nota Audit/Diaex nº 36, de 3/5/2019, encaminhada pela RFB, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201900690/02, de 18/4/2019

No entanto, uma vez que a PGFN não possui dados consolidados sobre as medidas ajuizadas por órgão de origem e, ao consultar o DW RFB, a quantidade de representações encaminhadas e os valores garantidos por medida cautelar não condizem com os números apresentados pelas Unidades de forma analítica, não se tem segurança sobre o universo de proposições de MCF efetivadas em um período, dada a ausência de padronização na formalização dos processos. Assim, **não é possível afirmar que há confiabilidade sobre a fonte dos dados utilizados no cálculo do ICTG**, o que pode impactar a medição de resultados e tomadas de decisão estratégicas da instituição.

Quanto à análise documental dos 109 processos, foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 14: Situação das representações inseridas nos 109 processos disponibilizados e analisados, independentemente da localização dos processos, se na RFB ou na PGFN (valores em bilhões de R\$)

| Resultado das representações | Soma de Valor do débito* | Qtde de Processos | % de Processos |
|---------------------------------------|------------------------------|-------------------|----------------|
| Decisão pelo arquivamento da proposta | R\$ 2.669.809.003,74 | 38 | 34,86% |
| Decisão pelo ajuizamento da MCF | R\$ 3.294.414.605,00 | 25 | 22,94% |
| Pendente de análise | R\$ 11.061.419.687,07 | 46 | 42,20% |
| Total Geral | R\$ 17.025.643.295,81 | 109 | 100,00% |

*Para apuração dos valores foram considerados aqueles encontrados na representação, petição inicial ou decisão judicial inseridos nos dossiês do e-Processo.

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria a partir de consultas ao sistema e-Processo realizadas no período de 30/06 a 26/7/2019.

Observa-se ainda na Tabela 14 que existem 46 processos pendentes de posicionamento conclusivo da PGFN, sendo que, na data da consulta, 80% deles (37) estavam sob a carga da PGFN e 20% (9) sob a carga da RFB³⁵.

Na Tabela 15 apresenta-se a análise com base na localização do processo na data da consulta efetuada pela equipe de auditoria.

³⁵ Nesse caso, por ainda não ter sido encaminhado para análise propriamente dita, ou está em atendimento a alguma diligência solicitada pela PGFN.

Tabela 15: Localização atual dos processos analisados pela CGU (valores em bilhões de R\$)

| | Qtde | %Processos | Valor estimado* | % Valor |
|---|------------|---------------|-----------------------|---------------|
| Total de processos analisados | 109 | 100% | R\$ 17.025.643.295,81 | 100% |
| Processos arquivados | 21 | 19,26% | R\$ 2.754.223.785,44 | 16,18% |
| Processo atualmente sob a carga da RFB | 28 | 25,69% | R\$ 4.693.102.215,40 | 27,56% |
| Representação não acatada | 9 | 32,14% | R\$ 149.202.732,48 | 3,18% |
| Representação acatada | 10 | 35,71% | R\$ 2.159.465.662,73 | 46,01% |
| Pendente de posicionamento | 9 | 32,14% | R\$ 2.384.433.820,19 | 50,81% |
| Processos atualmente sob a carga da PGFN | 60 | 55,05% | R\$ 9.578.317.294,97 | 56,26% |
| Representação não acatada | 13 | 21,67% | R\$ 190.394.337,01 | 1,99% |
| Representação acatada | 10 | 16,67% | R\$ 710.937.091,08 | 7,42% |
| Pendente de posicionamento | 37 | 61,67% | R\$ 8.676.985.866,88 | 90,59% |

*Para apuração dos valores foram considerados aqueles encontrados na representação, petição inicial ou decisão judicial inseridos nos dossiês do e-Processo.

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria a partir de consultas ao sistema e-Processo realizadas no período de 30/06 a 26/7/2019.

Observa-se que, dos 60 processos atualmente sob a carga da PGFN, em 62% não há posicionamento formal no processo e nos demais 38%, embora analisados (representações acatadas e não acatadas), ainda não houve devolução à RFB, não obstante ser necessário que a PGFN informe à autoridade proponente sobre o ajuizamento da ação e concessão de medida liminar, no prazo de quinze dias³⁶. Caso a PGFN rejeite representação proposta pela RFB, ela deve devolver o processo para arquivamento.

Essa comunicação é necessária, uma vez que **a incidência da MCF modifica as prioridades de julgamento dos processos administrativos fiscais no âmbito das Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ) de todo o país, além de priorizar o envio de créditos não inscritos em DAU à PGFN para que seja proposta execução judicial.**

Além disso, também se observou que **o tempo utilizado pelos órgãos para a realização dos atos e comunicação referentes ao encaminhamento e análise da propositura até a decisão pelo ajuizamento ou arquivamento da demanda não tem seguido os prazos acordados conjuntamente pela RFB e PGFN nos normativos.**

³⁶ Norma de Execução Conjunta nº 1/2015, “Art. 37. A unidade da PGFN informará o ajuizamento da medida cautelar fiscal, a eventual concessão de medida liminar ou a utilização da informação para outro pleito judicial à unidade da RFB proponente da representação, no prazo de 15 (quinze) dias, registrando, também estas informações no sistema Conprovi, quando em funcionamento o módulo respectivo.”

Figura 11: Fluxo temporal do processo de propositura de MCF



Fonte: elaborada pela equipe de auditoria.

Da figura anterior, verifica-se que a RFB teria 90 dias para encaminhar a representação à PGFN, após a identificação de hipótese de MCF, ao passo que a Procuradoria teria 30 dias para se manifestar conclusivamente sobre o pleito ou solicitar novas diligências, que deveriam levar a uma decisão conclusiva em até mais 30 dias totalizando 150 dias para a finalização do processo.

Em relação ao prazo de encaminhamento da representação à PGFN, foram analisados 107 processos³⁷ e, após o protocolo de abertura do dossiê no e-Processo, observou-se que a RFB encaminhou 103 (87%) processos à PGFN em uma média de 42,5 dias, o que está dentro da previsão de 90 dias. Contudo, há 4 processos sem registro de encaminhamento e que já estão há pelo menos 261 dias parados, ainda na RFB, desde a sua abertura.

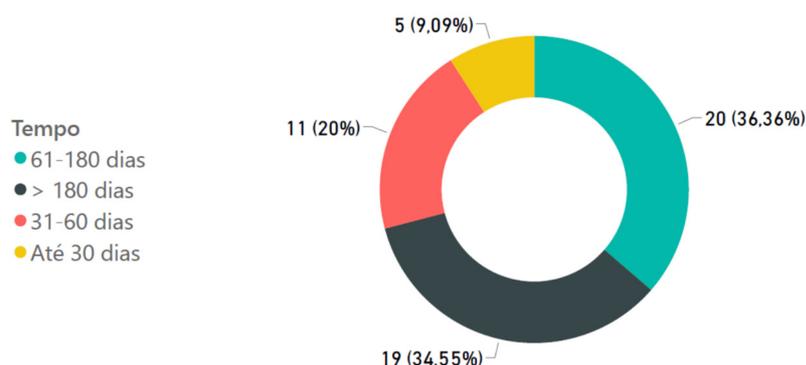
Na PGFN foram analisados 88 processos³⁸, separando a avaliação entre aqueles em que efetivamente houve posicionamento conclusivo da PGFN (55 processos) e aqueles que ainda estavam pendentes na data da consulta (33 processos).

Para os processos encaminhados pela RFB, sem que tenha havido a necessidade de novas diligências, a Norma de Execução prevê que o posicionamento deve ser dado em até 30 dias. Entretanto, observou-se que, dos 55 processos analisados, somente em 5 (9%) deles houve decisão no período determinado. Em 70% dos processos, a decisão ocorreu em mais de 60 dias do recebimento da representação. Em média, os processos levaram 154,5 dias para receber posicionamento conclusivo da PGFN.

³⁷ Para essa avaliação, dos 109 processos analisados, foram considerados 107, dado que em 1 processo houve arquivamento por decisão da RFB, não estando pendente o encaminhamento à PGFN e em 1 processo não foi possível realizar a comparação das datas com base na documentação disponível.

³⁸ Para essa análise, dos 109 processos analisados, foram considerados 88, uma vez que em 15 processos houve devolução para diligências, não permitindo uma análise uniforme sobre as datas; 5 processos não foram encaminhados pela RFB; e em 1 processo não foi possível realizar a comparação das datas com base na documentação disponível.

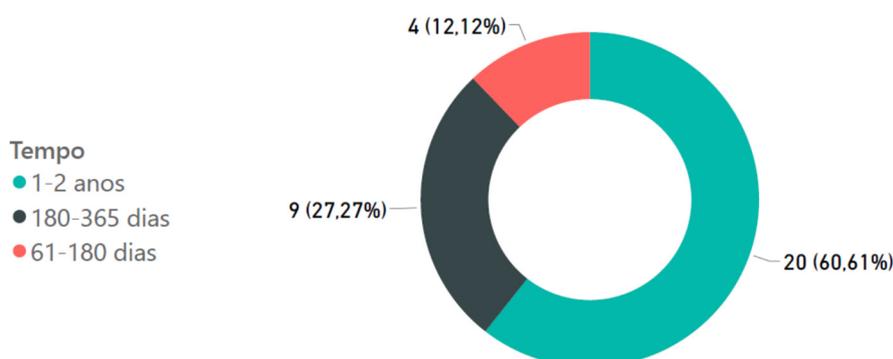
Figura 12: Tempo para decisão da PGFN nos processos em que não houve solicitação de diligências



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise dos processos no sistema e-Processos.

Já para os 33 processos em que não houve solicitação de diligências e não continham decisão da PGFN pelo arquivamento ou ajuizamento, 60% deles estão parados há mais de 1 ano, contado do recebimento da representação. Os processos estão, em média, 369 dias sem posicionamento da PGFN.

Figura 13: Tempo sem posicionamento da PGFN nos processos em que não houve solicitação de diligências



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise dos processos no sistema e-Processos.

Conforme informado anteriormente, ainda ficaram pendentes de análise 101 processos que não foram disponibilizados à equipe de auditoria tempestivamente, razão pela qual foi recomendado que a própria PGFN fizesse o levantamento sobre a existência ou não de posicionamento conclusivo da Procuradoria nos casos provenientes de representações da RFB.

A partir da resposta a essa demanda foi possível fazer uma análise semelhante, detalhada no anexo V deste relatório, que reforçou as conclusões apontadas anteriormente, no sentido de que 26,7% dos processos estão pendentes de manifestação conclusiva e estão parados, em média a 365,6 dias, ao passo que, para os processos em que houve manifestação, levou-se em média, 225 dias para o posicionamento.

Assim, em síntese, foram identificadas as seguintes falhas:

- Dificuldade de se obter o universo, de forma analítica e com segurança da correção dos dados, de todos os processos que tratam de ajuizamento de MCF decorrente de representação da RFB em um determinado período;
- Ausência de informações gerenciais para monitoramento e avaliação dos resultados do processo;
- Ausência de sistemas integrados e acesso limitado às funcionalidades planejadas, impondo obstáculos à comunicação efetiva entre os atores e celeridade do processo;
- Gerenciamento inadequado dos prazos estabelecidos pela RFB e PGFN, resultando em grande lapso temporal entre o recebimento da representação e o posicionamento da PGFN; e
- Utilização de dados sem rastreabilidade e com fragilidades na sua inserção nos sistemas para construção de indicadores, podendo produzir percepção equivocada do desempenho dos órgãos no processo.

Dessa forma, os fatos identificados podem aumentar os riscos de recuperação de créditos de devedores cujo patrimônio poderia ser utilizado como garantia para satisfazer as obrigações perante o Fisco, podendo gerar um aumento no estoque de créditos de baixa recuperabilidade e tornando pouco exitosas as medidas administrativas e judiciais de cobrança.

De forma secundária, a ausência de informações consolidadas e gerenciais impede a criação de indicadores que possam ajudar no monitoramento do processo, como por exemplo: quais as Unidades, tanto da RFB quanto da PGFN, participam mais (ou menos) do processo de garantia de crédito, quais as origens das requisições da RFB que são mais (ou menos) ajuizadas, quais Unidades da PGFN ajuízam mais (ou menos) MCF proporcionalmente, etc. Tais indicadores poderiam trazer informações relevantes para a tomada de decisões, com a identificação de eventuais gargalos ou de necessidades de capacitações específicas.

5. Gestão do direito creditório do contribuinte

5.1. Fragilidades de fundamentação e aderência aos procedimentos relacionados à seleção dos documentos a serem analisados manualmente

No âmbito do Processo “Decidir sobre Direito Creditório” (02.02-02), em função de maiores riscos relacionados com a materialidade de recursos envolvidos e a criticidade decorrente do reconhecimento ou não de crédito tributário, tomou-se como foco/escopo de exame as atividades “Decidir sobre risco, interesse e relevância” e “Realizar Auditoria de Crédito”.

Tais atividades têm como insumo, objeto de decisão de prioridade e análise de conformidade os pedidos de restituição, ressarcimento, reembolso e/ou compensação

de tributos (PER/DCOMP³⁹) efetuados por contribuintes e para os quais se pressupõe, conseqüentemente, a existência de direito creditório. Em 2018, foram analisados mais de 1 milhão de documentos, com créditos solicitados em torno de R\$ 72 bilhões, tendo sido reconhecidos pouco mais de R\$ 42 bilhões.

A primeira atividade, “Decidir sobre risco, interesse e relevância”, foi descrita⁴⁰ como etapa de classificação dos PER/DCOMP a serem trabalhados pela unidade em determinado limite de tempo, de acordo com o risco, interesse e relevância, considerando ainda o estoque de documentos pendentes de análise, a capacidade de trabalho das unidades, a meta definida para o trabalho do período e os valores envolvidos.

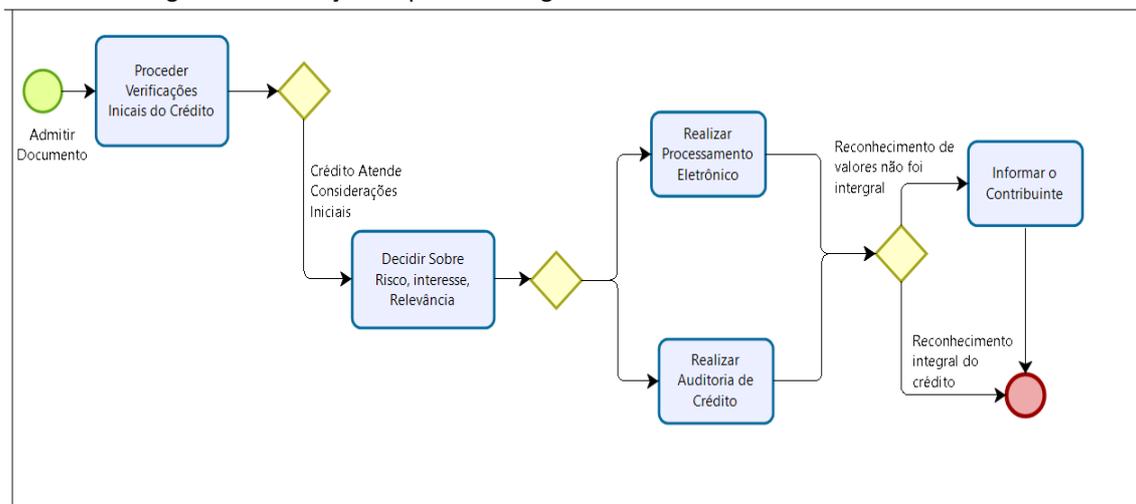
De acordo com o nível de risco identificado, a análise do documento pode seguir em processamento eletrônico, com reconhecimento de crédito baseado nas regras de negócio definidas em sistema informatizado, ou ser selecionado para Auditoria de Crédito. Essa primeira decisão do fluxo que o documento irá seguir já se mostra de extrema relevância, dado que, conforme informado pelos gestores, a avaliação feita na Auditoria de Crédito tende a ser mais rigorosa do que a realizada eletronicamente.

Já a segunda atividade, Auditoria de Crédito, realizada a partir do resultado da atividade anterior, foi assim descrita pela RFB:

Auditoria que objetiva decidir e quantificar o direito creditório do contribuinte. Pode ser realizada pelo confronto das informações constantes das bases de dados da RFB com a legislação de regência; por meio de auditoria da escrituração contábil e fiscal do contribuinte ou mesmo necessitar de abertura de procedimento fiscal.

O diagrama a seguir ilustra essas duas atividades, de forma simplificada:

Figura 14: Ilustração de parte do diagrama contendo as atividades examinadas



Fonte: Diagrama fornecido pela RFB (com adaptações)

Diante da possibilidade de intervenção humana no processo, buscou-se avaliar a consistência da sistemática de classificação dos PER/DCOMP, bem como a existência e a observância de critérios e do resultado da classificação para realização das análises

³⁹ Pedidos Eletrônicos de Ressarcimento ou Restituição e Declaração de Compensação (PER/DCOMP)

⁴⁰ Documento RFB Descritivo do Processo 02.02-02

efetuadas por processamento também chamado de manual (oposto ao processamento totalmente eletrônico).

Segundo a RFB, a classificação desses documentos é realizada no início de cada ano, sendo dividida em três etapas:

Etapa 1 – Levantamento, ao início do exercício, da “Lista Inicial” utilizada como “estoque inicial de créditos selecionados para auditoria” que passaram pelo processamento inicial do sistema de controle de créditos e compensações, mas que dependem de alguma intervenção ou auditoria manual, seja em razão do risco atribuído aos documentos pelos módulos de auditoria eletrônica, seja pela impossibilidade do tratamento eletrônico em razão das características do documento.

Etapa 2 – Apuração de indicadores de risco para os documentos constantes da “Lista Inicial” com o objetivo de auxiliar a seleção dos documentos, realizada pelas unidades descentralizadas, cabendo ressaltar que as regiões fiscais também possuem liberdade para acrescentar a esses indicadores novas informações que servirão de subsídio à seleção.

Etapa 3 – Seleção dos documentos que serão trabalhados, realizada diretamente pelas unidades descentralizadas que selecionam os contribuintes de sua jurisdição, considerando a força de trabalho existente, o estoque de pedidos de restituição, ressarcimento, reembolso e declarações de compensação pendentes de análise, a meta estabelecida para o Indicador Estratégico “Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade em Direito Creditório”, os indicadores de riscos apontados pelo Órgão Central, bem como o conhecimento acerca dos contribuintes e tipos de créditos.

Considerando as atividades desenvolvidas nas etapas supracitadas, foram solicitados dados dos PER/DCOMP de toda as unidades da RFB, tendo como base o exercício de 2018, e examinados mais detidamente os dados das unidades da 1ª e 7ª Superintendências Regionais da Receita Federal (SRRF), sendo observados quatro fatos principais:

- Ao analisar todas as unidades, identificou-se significativa proporção de documentos efetivamente analisados não coincidentes com os documentos compreendidos dentre os levantados inicialmente pela Coordenação-Geral de Gestão de Créditos e de Benefícios Fiscais (Corec);
- Ao se focar na 1ª e 7ª SRRF, identificou-se proporção ainda maior de documentos efetivamente analisados que, aparentemente, não foram classificados na Etapa 3, uma vez que não constaram indicações de seleção e justificativas para sua análise em 2018, no produto apresentando como resultante da etapa;
- Ao se focar na 1ª e 7ª SRRF, identificou-se falta de padronização, não apresentação ou inadequada demonstração, pelas unidades descentralizadas, dos critérios e indicadores apresentados como fundamentos para seleção de documentos; e
- Identificou-se ausência de acompanhamento sistemático e gerencial, a nível central e de superintendência regional, dos critérios e procedimentos operacionais locais adotados para seleção dos documentos a serem tratados,

em tese, de forma mais rigorosa e cuidadosa, por meio de alguma das formas de processamento manual.

É de ressaltar que tais pontos foram amplamente discutidos com os gestores, de modo que segue o detalhamento das situações resumidas anteriormente.

5.1.1 – Documentos analisados pelas unidades não pré-selecionados pela Corec na Etapa 1

De modo a ter uma visão geral sobre o processamento da auditoria de crédito realizada em 2018, foram analisadas as bases de dados com informações de todos os PER/DCOMP processados no exercício. Ressalta-se que, nessa etapa, o escopo de análise não se limitou aos documentos objeto das etapas do fluxo de classificação descritas anteriormente (Etapas 1, 2 e 3), uma vez que incluiu também os pedidos processados durante o exercício de 2018, mesmo que não tenham sido parte da “Lista Inicial” (Etapa 1).

Tendo em vista que as unidades da RFB possuem autonomia para, no âmbito de sua jurisdição, selecionarem para atuação documentos que não tenham sido disponibilizados na Etapa 1, e considerando ainda que, segundo informações prestadas, a RFB não possui capacidade operacional para analisar todos os documentos da Lista Inicial, uma importante questão a ser respondida é: qual a proporção de análises realizadas fora da sistemática de seleção em 3 etapas?

A Tabela 16 sintetiza a comparação dos quantitativos de análises realizadas coincidentes e não coincidentes com a “Lista Inicial” da Corec.

Tabela 16: comparação dos quantitativos de documentos analisados não coincidentes com a Lista Inicial da Corec

| SRRF | Qtd. Analisado | Qtd Analisado - Lista Corec | Qtd Analisado - Fora da Lista Corec | % |
|--------------------|-----------------------|------------------------------------|--|------------|
| SRRF - 1ª RF | 8.693 | 3.326 | 5.367 | 62% |
| SRRF - 2ª RF | 2.533 | 1.216 | 1.317 | 52% |
| SRRF - 3ª RF | 6.710 | 1.572 | 5.138 | 77% |
| SRRF - 4ª RF | 4.932 | 1.897 | 3.035 | 62% |
| SRRF - 5ª RF | 3.098 | 834 | 2.264 | 73% |
| SRRF - 6ª RF | 9.069 | 3.543 | 5.526 | 61% |
| SRRF - 7ª RF | 8.972 | 3.250 | 5.722 | 64% |
| SRRF - 8ª RF | 21.801 | 10.848 | 10.953 | 50% |
| SRRF - 9ª RF | 13.255 | 3.462 | 9.793 | 74% |
| SRRF -10ª RF | 15.080 | 4.643 | 10.437 | 69% |
| Total Geral | 94.143 | 34.591 | 59.552 | 63% |

Fonte: elaborada pela equipe a partir de informações prestadas pela RFB.

A coluna “Qtd Analisado” representa o número total de documentos analisados em 2018. A coluna “Qtd Analisado - Lista Corec” é um subconjunto da coluna “Qtd Analisado”, e representa as análises realizadas em PER/DCOMP que constavam do levantamento realizado na Etapa 1. As últimas duas colunas representam as análises realizadas em PER/DCOMP fora da lista inicial produzida na primeira etapa.

Como pode ser observado, destaca-se o elevado índice de atuações fora do conjunto de PER/DCOMP pré-selecionados pela Corec na Etapa 1. Em média, 63% das análises de auditoria de crédito realizadas pela RFB foram feitas fora dessa delimitação.

Para qualquer Superintendência, o percentual de análises manuais em pedidos não coincidentes com a “Lista Inicial” é de, no mínimo, 50% do quantitativo das análises realizadas, chegando a 74% e 77% no caso da 9ª RF e 3ª RF, respectivamente.

No que tange ao elevado número de atuações fora da lista definida na Etapa 1, os gestores informaram que 82,2% dos documentos analisados são de pedidos de restituição ou reembolso de crédito de origem previdenciária, para os quais há a expectativa de tratamento automático, inclusive por se tratarem de documentos de baixo risco, relevância e valor, o que justificaria não estarem na lista inicial da Corec.

Entretanto, por serem, de acordo com os gestores, documentos que constantemente são objeto de ações judiciais ou reclamações de ouvidoria, as unidades descentralizadas optam por dar tratamento manual a esses documentos, tanto de forma proativa (para evitar demandas judiciais) quanto de forma reativa (para atender demandas já existentes) ⁴¹. Posteriormente, foi informado que todos os documentos de origem previdenciária precisam ser analisados obrigatoriamente, por força de lei.

Inicialmente cabe esclarecer que, em que pese as demandas judiciais e da ouvidoria terem sido apresentadas como motivos que justificariam atuação fora da sistemática, verificou-se que inexistia controle individualizado destas motivações, o que impossibilita a ratificação das justificativas apresentadas, conforme detalhado mais adiante neste item do relatório e no item 5.3.

Deve ser destacado também que, justamente pelo fato de o gestor ter indicado que esses documentos seriam “pouco relevantes”, entende-se que a decisão de atuação não automática deveria ser justificada, dado o custo de oportunidade de a força de trabalho poder estar analisando documentos com maior probabilidade de glosa.

Entretanto, a segunda linha de argumentação, que fala da obrigatoriedade da análise, levaria ao entendimento de que todos esses documentos deveriam ocupar prioritariamente a força de trabalho, integrando totalmente a lista definida na Etapa 1 ou não constando da citada lista, sendo tratada separadamente e de forma prioritária, independentemente de demandas judiciais ou da ouvidoria. Entretanto, o que se evidencia é que existe um subconjunto desses tipos de documentos inseridos na lista produzida na Etapa 1 e outros analisados manualmente que não constavam dessa lista, enquanto outros tantos foram analisados eletronicamente.

Novamente importa lembrar que a própria decisão por se fazer a avaliação por meio da Auditoria de Crédito, enquanto outros documentos de mesma natureza são processados eletronicamente, já demandaria a devida justificativa, de modo a garantir a impessoalidade e objetividade do processo de seleção.

Isso porque, mesmo considerando que a lista definida na Etapa 1 não tem o condão de limitar a atuação das unidades descentralizadas, a sistemática prevista nas Etapas 1 a 3 tem como objetivo otimizar o retorno da auditoria de crédito, por meio da classificação, com base em diversos critérios, de quais PER/DCOMP possivelmente resultariam em maior glosa, caso analisados.

⁴¹ Argumento semelhante foi trazido para os documentos do tipo “pagamento indevido ou a maior”, no que se refere à ação proativa ou reativa das unidades descentralizadas.

Tendo em vista o quantitativo relevante de auditorias realizadas fora dessa sistemática, a análise do resultado obtido a partir de atuações coincidentes e não coincidentes com a relação da “Lista Inicial” está sintetizado na Tabela 17:

Tabela 17: Glosa média para as análises efetuadas, de acordo com a utilização ou não da lista inicial da Corec

| SRRF | Glosa Média (Dentro Lista Corec) | Glosa Média (Fora da Lista Corec) |
|--------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| SRRF - 1ª RF | 378.837,71 | 45.251,82 |
| SRRF - 2ª RF | 232.820,62 | 52.751,41 |
| SRRF - 3ª RF | 475.144,49 | 281.240,29 |
| SRRF - 4ª RF | 162.185,83 | 41.052,82 |
| SRRF - 5ª RF | 104.825,04 | 34.765,14 |
| SRRF - 6ª RF | 241.043,08 | 33.716,85 |
| SRRF - 7ª RF | 1.493.571,74 | 128.891,81 |
| SRRF - 8ª RF | 489.073,09 | 190.966,73 |
| SRRF - 9ª RF | 668.763,33 | 51.306,98 |
| SRRF -10ª RF | 92.156,86 | 47.238,62 |
| Total | 448.064,21 | 78.841,88 |

Fonte: elaborada pela equipe a partir de informações prestadas pela RFB.

Como pode ser observado, em que pese a possibilidade de existência de *outliers*, o retorno obtido na auditoria de pedidos classificados pela Corec é sempre superior àquele realizado sob pedidos não classificados por aquela unidade. Em média, a glosa obtida quando são auditados PER/DCOMP que constam da “Lista Inicial” é 5 vezes maior do que a obtida quando são auditados PER/DCOMP que não constam desta relação. Essa informação corrobora a importância da sistemática de classificação adotada pela Corec, e reforça a necessidade de que essa seja a regra, e não a exceção, conforme observado.

Importa registrar, que não se afirma que há obrigatoriedade na completa análise dos documentos contidos na “Lista Inicial” da Corec. Abordar documentos fora dessa lista não seria, por si só, considerada disfunção se os critérios para essa seleção pelas unidades das SRRF estivessem fundamentados, porém foi identificada a falta de registro estruturado do fundamento para a seleção (ou até mesmo inexistência do mesmo).

A conclusão é que, considerando a sistemática de priorização e o potencial de maior resultado das análises dos documentos elencados na Etapa 1, deixá-los para um segundo momento em função da seleção de documentos que não foram previamente selecionados para auditoria de crédito deveria ser justificado objetivamente e de forma estruturada, de modo que o processo de seleção pudesse ser retroalimentado, buscando seu aperfeiçoamento.

5.1.2 – Avaliação detalhada sobre quantitativos de documentos analisados na 1ª e 7ª SRRF

As tabelas sintéticas a seguir apresentam os quantitativos e as proporções comparativas de documentos efetivamente analisados em 2018, em relação aos conjuntos e subconjuntos de dados considerados na atividade do Processo “Decidir sobre Direito Creditório” (02.02-02), referentes às 1ª e 7ª SRRF, segundo dados fornecidos pela RFB:

Tabela 18: Documentos PERDCOMP - Estoque e analisados em 2018 (1ª e 7ª SRRF)

| Legenda | Subconjuntos de dados 1ª SRRF | W | X | Y = w (-) x | Z | Z / Total analisado % |
|--|---|------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------------------|
| | | Total documentos | Analisados Antes 2018 | Total, deduzidos analisados antes | Analisados em 2018 | Composição analisados 2018 |
| A | Estoque Início de 2018* (B+E) | 183.292 | 51.873 | 131.419 | 8.541 | 98% |
| B | ↳ Lista Inicial Corec - LI - Etapa 2 (C+D) | 13.877 | 1.812 | 12.065 | 3.326 | 38% |
| C | ↳ ↳ Docs LI Selecionados pela 1ª SRRF - Etapa 3 | 1.049 | 25 | 1.024 | 574 | 7% |
| D | ↳ ↳ Docs LI N Selecionados pela 1ª SRRF - Etapa 3 | 12.828 | 1.787 | 11.041 | 2.752 | 32% |
| E | ↳ Fora Lista Inicial Corec - Etapa 2 | 169.415 | 50.061 | 119.354 | 5.215 | 60% |
| F | Documentos recepcionados em 2018 | 51.570 | | 51.570 | 152 | 2% |
| | Estoque Inicial + recepcionados em 2018 (A+F) | 234.862 | | 182.989 | | |
| | Total analisado 2018 (A+F) | | | | 8.693 | 100% |
| | ↳ Subtotal = N Sel/fundamentados pela 1ª SRRF (D+E+F) | | | | 8.119 | 93% |
| * A 1ª SRRF apontou os documentos selecionados e especificou individualmente os fundamentos de seleção | | | | | | |
| Legenda | Subconjuntos de dados 7ª SRRF | W | X | Y = w (-) x | Z | Z / Total analisado % |
| | | Total documentos | Analisados Antes 2018 | Total deduzidos analisados antes | Analisados em 2018 | Composição analisados 2018 |
| A | Estoque Início de 2018* (B+E) | 260.815 | 49.765 | 211.050 | 8.852 | 99% |
| B | ↳ Lista Inicial Corec - LI - Etapa 2 (C+D) | 20.835 | 1.796 | 19.039 | 3.250 | 36% |
| C | ↳ ↳ Docs LI Selecionados* pela 7ª SRRF - Etapa 3 | 9.896 | 1.439 | 8.457 | 2.071 | 23% |
| D | ↳ ↳ Docs LI N Selecionados* pela 7ª SRRF - Etapa 3 | 10.939 | 357 | 10.582 | 1.179 | 13% |
| E | ↳ Fora Lista Inicial Corec - Etapa 2 | 239.980 | 47.969 | 192.011 | 5.602 | 62% |
| F | Documentos recepcionados em 2018 | 76.693 | | 76.693 | 120 | 1% |
| | Estoque Inicial + recepcionados em 2018 (A+F) | 337.508 | | 287.743 | | |
| | Total analisado 2018 (A+F) | | | | 8.972 | 100% |
| | ↳ Subtotal = N Selecionados* pela 7ª SRRF (D+E+F) | | | | 6.901 | 77% |
| * A 7ª SRRF apontou os documentos selecionados mas não especificou individualmente os fundamentos de seleção | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela RFB

Importante esclarecer que os dados e informações fornecidos pela RFB em junho de 2019 foram por ela retificados em agosto de 2019 após a detecção de inconsistências por esta CGU, correspondentes à coluna X da Tabela 18, conforme detalhado no item 10 deste relatório.

A partir dos dados, é possível verificar que a 1ª e a 7ª SRRF analisaram manualmente, respectivamente, 38% e 36% dos documentos contidos na Lista Inicial Corec (Etapa 2).

É possível verificar também que a capacidade operacional das unidades alocada para a atividade de análise de PER/DCOMP, medida aqui pelo total de documentos analisados, girou entre 63% e 43% do volume de documentos contidos na “Lista Inicial”⁴², respectivamente.

A “Lista Inicial” corresponde, entretanto, a um filtro preliminar, uma primeira delimitação, sendo prevista, ainda, uma seleção em âmbito regional, baseada, em tese, em indicadores e critérios voltados a orientar uma atuação prioritária dos AFRFB, conforme os objetivos estabelecidos.

Nesse sentido, cabendo à regional, ao final das etapas, realizar a seleção de documentos com base na sua própria percepção de risco, é relevante evidenciar que apenas e respectivamente 7% e 23% das análises realizadas pelas 1ª e 7ª SRRF estavam dentre os documentos por elas próprios classificados na Etapa 3 e para os quais foram apresentados fundamentos para seleção. Portanto, para 93% e 77% dos documentos analisados, respectivamente, não se evidenciou a classificação prevista na Etapa 3 e conseqüentemente a motivação da seleção não foi apresentada.

⁴² 8.693/13.877=63% (1ª SRRF) e 8.972/20.835=43% (7ª SRRF)

Tal evidência revela uma baixa adesão à sistemática prevista, destinada a otimizar a força de trabalho, a alcançar uma glosa mínima estabelecida como meta e a reconhecer o direito creditório do contribuinte, evitando a evasão indevida da arrecadação.

Como justificativa, foi informado que o percentual de documentos analisados e não pré-selecionados na Etapa 3 decorre notadamente de:

- Seleção de PER/DCOMP para análise em virtude de ordem judicial (com fundamento no art. 24 da Lei 11.457/2007 - que estipula o prazo de 360 dias para análise de pedidos administrativos);
- Seleção com base em denúncias de fraude;
- Seleção em virtude de reclamações na Ouvidoria, notadamente questionando o prazo de 360 dias supracitado;
- Pedidos de Antecipação de Ressarcimento, os quais, por regra de sistema, obrigam que as unidades “baixem” para tratamento manual documentos que não necessariamente fazem parte da lista dos pré-selecionados na Etapa 3; e
- Seleção de documentos transmitidos no decorrer do ano.

Acrescentou ainda que:

- As análises podem ser iniciadas no exercício no qual foram selecionados os documentos e concluídas no seguinte;
- A seleção promovida na Etapa 3 não se presta a controlar um documento em particular, mas a garantir o número de documentos e o valor total necessário a ser analisado para garantir o cumprimento da meta associada ao indicador estratégico “*Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade em Direito Creditório*”, o qual é focado no resultado global de glosa. Assim, mesmo os documentos analisados a partir das razões elencadas e não da pré-seleção contribuem para o resultado pretendido; e
- A seleção e execução dos PER/DCOMP é fortemente influenciada pela capacidade operacional da unidade.

Apesar de os esclarecimentos prestados serem, de fato, compreensíveis, não houve a identificação individualizada e o dimensionamento de suas ocorrências, o que permitiria o aperfeiçoamento do modelo de seleção.

Quanto aos PER/DCOMP transmitidos no decorrer do ano, ressalta-se que somente 1 a 2% dos documentos corresponderam a tal grupo de documentos, como se evidencia na Tabela 18. Quanto aos documentos com análises iniciadas em um exercício e concluídas no seguinte, pressupõe-se serem também residuais ou pouco representativos, uma vez que não foram dimensionados. Do contrário, tal fato implicaria a necessidade de um indicador a ser levado em consideração na Etapa 3, de forma a demonstrar de maneira transparente que tais documentos foram automaticamente pré-selecionados.

Quanto aos demais esclarecimentos prestados, entende-se que, salvo ocorrências naturalmente originadas durante o exercício, boa parte delas atreladas às razões

informadas, como ordens judiciais, denúncias de fraudes, reclamações, capacidade operacional, etc., seriam passíveis de conhecimento prévio e, portanto, aptas a subsidiar e fundamentar o processo de seleção, prática que foi, inclusive, verificada em algumas das delegacias.

Ademais, quanto à seleção não se prestar a controlar um documento em particular, pondera-se que, ainda que haja uma indiscutível necessidade, prioridade e foco nos resultados, no caso medido a partir das glosas aplicadas aos documentos analisados, entende-se primordial a identificação individualizada do fundamento de risco, interesse e relevância, mesmo que esse seja atribuído a um conjunto de documentos, fundamento que deve ser dar de forma transparente e verificável, seja para atender normativos específicos, objetiva e diretamente, seja para afastar o risco inerente à subjetividade.

Além disso, conforme demonstrado no subitem 5.1.1, mesmo que a justificativa seja o foco no resultado, a priorização das análises nos PER/DCOMP pré-selecionados pelo órgão central tem uma tendência a levar a glosas significativamente maiores do que as análises efetuadas em outros documentos.

Resta claro, portanto, que as ponderações de risco, interesse e relevância devem buscar alcançar todos os pedidos de reconhecimento de direito creditório, bem como devem embasar, serem registradas, mantidas organizadas e aptas a demonstrações, pressupondo, assim, controle sobre a existência de tais fundamentos e, conseqüentemente, sobre as decisões gerenciais e encaminhamentos adotados a partir deles.

O volume observado de documentos analisados não eleitos pelo processo de seleção e sem demonstração adequada do fundamento de escolha torna a sistemática descrita quase que uma exceção ou, dito de outra forma, torna regra a relativização da seleção e dos critérios declarados/evidenciados em seu bojo, ao invés de servir ao seu aprimoramento. Principalmente se considerarmos que não existe uma retroalimentação do Órgão Central com as decisões tomadas pelas unidades descentralizadas, de modo a se buscar aperfeiçoar o modelo de seleção, objetivando a redução contínua do volume de documentos trabalhados que não foram previamente selecionados.

5.1.3 - Critérios utilizados pela 1ª e 7ª SRRF na Etapa 3 para seleção dos PER/DCOMP a serem analisados

Os indicadores foram aplicados pela Corec (Etapa 2) para 184 mil⁴³ (89%) dos 206 mil documentos integrantes da “Lista Inicial” e apresentados para as unidades regionais/locais como subsídio para a realização da Etapa 3.

Importante destacar que a aplicação desses indicadores não serviu de critério para composição da “Lista Inicial”, não havendo qualquer tipo de ponderação, classificação ou priorização adicional, o que estaria a cargo, portanto, das unidades regionais. Nesse sentido, a 1ª e a 7ª SRRF foram solicitadas a apresentar o resultado da Etapa 3, correlacionando os documentos selecionados aos respectivos fatores definidos regionalmente e considerados como fundamentos.

⁴³ Para 11% (21.905 mil) documentos integrantes da Lista Inicial não havia indicadores apurados.

1ª SRRF

A SRRF informou que, via de regra, utiliza como critério de seleção os indicadores de risco encaminhados pela Corec, destacando particularidades em determinadas delegacias, mas na prática o que se verificou foi uma diversidade de fundamentos (critérios/indicadores), havendo pouca padronização entre as delegacias e a utilização restrita dos critérios da Corec.

Avançando na análise dos dados da 1ª SRRF, mesmo que de forma simplificada, dadas as limitações das informações e dados disponíveis para confrontação, cotejou-se os PER/DCOMP selecionados a partir dos critérios com os PER/DCOMP, em tese, não selecionados, comparando dados disponíveis, evidenciando aparentes incongruências, como por exemplo:

- a. Situações de documentos não selecionados com valores mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Valor Elevado”;
- b. Situações de documentos não selecionados com histórico de glosa mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Histórico de glosa”;
- c. Situações de documentos não selecionados com valores “redondos” mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Valor Elevado; crédito redondo”;
- d. Situações de documentos não selecionados com valor conjugado ao histórico de glosa mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Valor e histórico de glosa”;
- e. Situações de documentos não selecionados com valor conjugado ao histórico de glosa mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Valor e risco”; e
- f. Situações de documentos não selecionados com valores mais elevados que documentos selecionados com fundamento no indicador/critério “Valor Elevado”.

Mediante novos questionamentos a respeito das aparentes incongruências a 1ª SRRF esclareceu que:

- ...os documentos são agrupados por contribuinte e tipo de crédito, assim são levados em conta o somatório dos pedidos realizados pelo contribuinte, e não apenas o valor de um perdcomp isolado. Sem considerar essa sistemática, qualquer análise resta prejudicada;
- a seleção de documentos na Etapa 3, embora impessoal e objetiva, ...não se limita ao exame apenas das informações que constam da lista COREC, pois considera outros fatores que devem ser apreciados pela equipe local, entre os quais a capacidade operacional e a expertise da equipe, de forma a otimizar a alocação de recursos, potencializando resultados;
- ...o tempo restante para a homologação é também um critério de seleção...;
- Período de Apuração (PA) do crédito – nos casos de ressarcimento de Pis/Cofins e IPI, por exemplo, faz sentido considerar, além do valor e

risco, documentos com PA mais antigo, ainda que possuam valores menores...;

- Análise em lote – É possível, e até desejável, que a unidade, ao avaliar mais detidamente os documentos da lista, agrupe-os por assuntos/situações similares, com vistas a uma análise em lote, potencializando sua capacidade operacional. Pode ocorrer, assim, que o lote possua um ou outro documento que não seria selecionado se individualmente considerado...
- Expertise da equipe - Cabe à unidade considerar na seleção de documentos o conhecimento acerca dos contribuintes e tipos de créditos, buscando maximizar o valor total de crédito glosado.
- Data de transmissão do PER – nos casos de pedidos de restituição e ressarcimento, sem compensações vinculadas, é possível que a unidade, analisando a oportunidade e conveniência, selecione documentos com datas de transmissão mais antigas, ainda que não possuam valores ou riscos muito elevados. Com efeito, são documentos que poderiam/deveriam ter sido analisados automaticamente, mas por alguma limitação no SCC não o foram. São casos que possuem grande potencial para gerar reclamações de contribuintes na Ouvidoria e, até mesmo, dar azo a ações judiciais contra o Fisco pela inércia na análise do pedido administrativo.
- Consulta a outras bases de dados – para uma seleção mais otimizada é importante o cotejamento com outras informações além daquelas disponibilizadas na planilha COREC. Por exemplo, no caso do Pis/Cofins, uma consulta à EFD-Contribuições permite identificar as principais rubricas de origem do crédito pleiteado.
- Especificidades de cada unidade – no caso da DRF Brasília, por exemplo, alguns documentos não foram selecionados em razão de: (1) documentos cuja jurisdição pertence a outra unidade ; (2) PERDCOMPs com “tipo de crédito” Ressarcimento IPI, Cofins não cumulativo e Pis/Pasep não cumulativo são tratados na Difis (Divisão de Fiscalização), não na Diort (Divisão de Orientação e Análise).

A exemplo das considerações desta CGU, apresentadas quanto aos esclarecimentos prestados a respeito do volume de documentos analisados que não foram selecionadas na Etapa 3, as razões e fatores esclarecidos e relatados imediatamente acima a respeito dos documentos que foram selecionados são igualmente compreensíveis e passíveis de procedência.

Entretanto, de forma similar, entende-se que, independentemente de serem ou não necessárias análises agrupadas, se faz necessário que tais fatores estejam sistematizados como fundamento para ponderação e seleção de cada documento e adequadamente explicitados no produto resultante da Etapa 3, para ulterior verificação, garantindo o atendimento aos princípios e preceitos normativos já expostos.

7ª SRRF

A SRRF informou utilizar metodologia de trabalho e seleção de documentos baseada em monografia premiada no âmbito da RFB, a partir da qual agrupa os documentos

por CNPJ e tipos de crédito que possuem correlação de análise, daí estabelecendo valores de corte a partir da Lei de Pareto.

Relatou ainda que o resultado dessa pré-seleção é acompanhado, em boa parte, pelos indicadores fornecidos pela COREC. Esclareceu a possibilidade de inclusão de documentos segundo critérios próprios, não exemplificados, demandas externas requisitórias e o fato de que os critérios e dados utilizados terem sido objeto de discussão entre suas unidades.

Não obstante a 7ª SRRF ter prestado de forma geral tais informações explicativas, a planilha apresentada continha apenas informação diferenciando documentos selecionados dos não selecionados, não apresentando os fundamentos solicitados nem demonstrando os procedimentos por ela descritos, como os agrupamentos por tipo e CNPJ. O quadro a seguir resume os dados apresentados:

Quadro 5: seleção dos PER/DCOMP a serem trabalhados em 2018 pela 7ª SRRF

| Contagem de numero perdcomp | Rótulos de Coluna | | |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|
| Rótulos de Linha | Não Selecionado | Selecionado | Total Geral |
| Demac - Rio de Janeiro | 866 | 1809 | 2675 |
| DRF - Campos dos Goytacazes | 395 | 367 | 762 |
| DRF - Macaé | 282 | 109 | 391 |
| DRF - Niterói | 993 | 470 | 1463 |
| DRF - Nova Iguaçu | 541 | 572 | 1113 |
| DRF - Rio de Janeiro I | 2842 | 2633 | 5475 |
| DRF - Rio de Janeiro II | 2122 | 1168 | 3290 |
| DRF - Vitória | 2262 | 1984 | 4246 |
| DRF - Volta Redonda | 636 | 784 | 1420 |
| Total Geral | 10939 | 9896 | 20835 |

Fonte: Elaboração própria CGU

Dos dados apresentados se extrai o fato de que a 7ª SRRF selecionou 47,5% (9.896) dos documentos da “Lista Inicial” para atuação, ou seja, cerca de metade deles. Acrescenta-se que desses selecionados, para 1.793 documentos (cerca de 18%) não foram aplicados os indicadores da COREC, o que permite concluir que, ao menos para esses casos, critérios próprios não apresentados foram utilizados para seleção pelas unidades regionais.

Analisada a monografia fornecida, de 2015, intitulada Compensação, Restituição, Ressarcimento e Reembolso: do caos ao Projeto Metas Regional, destaca-se alguns aspectos e trechos:

- A metodologia em questão tem abordagem mais ampla do que a definição de critérios para a seleção de documentos para análise e processamento pelos AFRFB, envolvendo sistemática de planejamento, execução, monitoramento e reavaliação (conhecido como ciclo PDCA)⁴⁴, apresentando ações e ferramentas para melhorar a gestão, dar tratamento aos estoques e promover o cumprimento dos Indicadores Institucionais de Compensação Pendente (ICP) e de Restituição Pendente (IRP).
- Quanto à seleção propriamente dita, a metodologia afirma, dentre outros critérios, por exemplo, priorizar trabalho dos PER (pedidos de restituição,

⁴⁴ “O Ciclo PDCA (do inglês: Plan/Planejamento – Do/Execução – Check/Verificação – Adjust/Ajuste) é uma ferramenta muito utilizada em gestão da qualidade e na busca contínua de melhoria dos processos de trabalho.”

ressarcimento e reembolso) com data de transmissão mais antiga, o que contribui para o atingimento da meta do IRP, visto que este índice estabelece peso maior para estes documentos.

- Já quanto aos DCOMP (declarações de compensação), a metodologia informa não se pautar apenas na medição do ICP para selecionar documentos, que considera o peso atribuído aos valores compensados para o universo de DCOMP que não seriam trabalhados de forma automatizada pelo Sistema de Controle de Créditos (SCC), sendo acrescentados e abarcados também documentos selecionados dentre os que seriam trabalhados de forma automática pelo SCC. Tal decisão seria motivada por “informações dos Supervisores dos Módulos do SCC” e a avaliação do “Grupo de Metas Regional”, afirmando ainda que:

O “Grupo Metas Regional” analisa profundamente o resultado da seleção, tendo como premissas o interesse fiscal e a capacidade estimada de trabalho, dentre outros fatores envolvidos na apreciação de cada um destes tipos de crédito.

Todo o roteiro de seleção da “Meta Regional DCOMP” da Delta Região Fiscal está documentado, especificando as “situações e motivos” escolhidos para as DCOMP transmitidas há mais tempo e as mais próximas da homologação por força de lei, assim como as “situações e motivos” das DCOMP mais recentemente transmitidas. Também estão documentadas as formas de agrupar as DCOMP (tipo de crédito e CNPJ) pré-selecionadas e a planilha utilizada para efetuar as análises, chegando à composição final da “Meta DCOMP Regional”⁴⁵.

- Por último, na conclusão da monografia, em relação aos tópicos necessários à implementação, incluído dentre eles o processo de seleção dos itens que compõem os diversos escopos de trabalho a serem gerenciados, afirma-se:

Tais tópicos não foram exaustivamente detalhados no presente trabalho em virtude da extensão de cada um e pelo fato de alguns integrarem o “segredo do negócio”, mas encontram-se devidamente documentados e disponíveis para compartilhamento com as Regiões Fiscais ou DRF interessadas.

Assim, dos trechos e aspectos destacados após a análise da monografia, conclui-se que não há como evidenciar o uso de critérios claros e fundamentados para a seleção dos documentos efetivamente analisados, em detrimento de outros não analisados e em sintonia aos normativos e aos princípios constitucionais da administração pública.

Ademais, a monografia tem como referência o exercício de 2015, o que representa parâmetro desatualizado para análise, não apenas por considerar meramente o distanciamento para com o exercício de exame, 2018, mas por se evidenciar que os mencionados indicadores, ICP e IRP, que direcionariam e parametrizariam, em maior ou menor grau os critérios metodológicos informados, encontram-se substituídos. Atualmente e desde 2016 é utilizado o Indicador de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade em Direito Creditório (IGC), que tem por objetivo gerir a carteira de créditos solicitados pelos contribuintes utilizando análise de risco, basicamente fixando percentuais de glosa sobre determinado montante de segmento do estoque. Há,

⁴⁵ Delta região fiscal corresponde ao estudo de caso tratado na monografia, mantendo a unidade regional anônima.

portanto, diante disso, uma evidente defasagem de informação e possivelmente uma questionável inadequação metodológica.

No que diz respeito à padronização dos critérios de seleção, os gestores informaram que a necessidade já havia sido identificada, estando em curso algumas ações para mitigar a questão. Entretanto, buscou deixar claro que não seria possível construir metodologia de seleção única que abranja todos os tipos de crédito, em função de suas características próprias, declarações específicas, diferentes intervenientes, etc.

Além disso, foi ressaltado que a metodologia de seleção está em fase de construção, de modo que a falta de padronização faz parte do desenvolvimento do processo, já que permite a comparação de experiências e melhores práticas, de modo que a padronização total das regras só seria possível após o processo adquirir a maturidade suficiente, sob pena de reduzir o resultado.

Isso posto, é necessário ressaltar que não se defende a adoção de uma metodologia única de seleção, mas sim a definição de regras objetivas de seleção dos documentos, e o acompanhamento da aderência ao processo, buscando harmonização sempre onde for possível, de modo a permitir a alocação da força de trabalho e dos recursos orçamentários e financeiros da melhor maneira possível.

Na mesma esteira, não se imagina um processo de padronização prematuro ou que iniba a prospecção e o desenvolvimento de novos critérios, indicadores e regras de seleção. Entretanto, para que haja a evolução pretendida na metodologia, é fundamental que ocorra o fluxo de informação entre as unidades descentralizadas e o Órgão Central, o que pressupõe, no mínimo, o conhecimento e a estruturação da informação.

5.1.4 – Gestão do processo de seleção

Solicitada a apresentar o resultado da Etapa 3 de duas SRRF, a resposta encaminhada pela RFB foi promovida por meio de duas notas provenientes das próprias SRRF amostradas, 1ª e 7ª SRRF. Na nota encaminhada pela 1ª SRRF foi esclarecido que as unidades descentralizadas haviam sido demandadas a preencher planilha eletrônica com as informações então fornecidas à Corec para providências.

Já na nota encaminhada pela 7ª SRRF, foi esclarecido que a mesma havia sido produzida para responder solicitação da Corec com vistas a subsidiar resposta a esta CGU.

A partir de tal trâmite e corroborado pelos contatos e esclarecimentos prestados em reuniões, foi possível entender que a Corec atuou basicamente na intermediação da demanda, uma vez não deter as informações solicitadas.

Questionada em diferentes momentos sobre a gestão operacional do processo, a Corec se manifestou no sentido de que o controle empreendido por ela está restrito ao indicador estratégico que mede a proporção da glosa alcançada em relação a determinado montante de créditos estabelecido a cada exercício, ou seja, em âmbito nacional há um gerenciamento com foco no resultado e não há um gerenciamento operacional.

O trâmite e o conteúdo disponibilizado também possibilitaram percepções da gestão em âmbito regional. A 1ª SRRF encaminhou as informações fornecidas em planilha

única, porém com nomenclaturas variadas para critérios e resultados. Portanto, sem evidências de existência de prévio padrão para os mesmos e de fluxo estabelecido de tais informação, destinado a viabilizar análises consolidadas de forma sistemática⁴⁶.

Já a 7ª SRRF forneceu, igualmente, planilha única de semelhante formatação, constando apenas a informação padronizada de resultado da tarefa (selecionado ou não), ressalvado, como já dito, que não foram fornecidos os indicadores regionais.

Importante neste momento resgatar sucintamente as competências estabelecidas no Regimento da RFB, no que concerne ao direito creditório, para as unidades centrais e descentralizadas envolvidas.

A nível central, cabe à Subsecretaria de Arrecadação, Cadastro e Atendimento (Suara), dentre outras atribuições, avaliar, direcionar e monitorar as atividades relativas à gestão do direito creditório, à Corec gerenciá-las e à Divisão de Gestão do Direito Creditório (Dicre) geri-las e executá-las, inclusive às atividades relativas ao controle e à auditoria de crédito, restando ainda expresse, como competência comum das unidades subordinadas, assessorar as subordinantes na gerência das atividades de competência.

A nível descentralizado, cabe às SRRF gerenciar os processos de trabalho relativos às atividades e competências da RFB no âmbito da respectiva região fiscal, à Dirac, dentre outras atribuições, gerir a execução das atividades relativas à gestão do direito creditório, às DRF, outras delegacias especiais e suas subunidades gerir e executar as atividades de direitos creditórios, dentre outras atribuições e no que couber, restando ainda expresse a competência comum de gerenciar as atividades em relação às subunidades e unidades sob sua subordinação, gerir e executar os processos de trabalho de competência da RFB, no âmbito da respectiva jurisdição, propondo melhorias e inovações.

Percebe-se das competências que a gestão permeia todo o conjunto de unidades subordinantes e subordinadas em ambos os níveis, se pressupondo assim uma teórica, combinada e integrada complementaridade no seu exercício, inclusive prevendo a retroalimentação do processo para melhorias e inovações.

Entretanto, é possível afirmar que, na prática, há uma alta descentralização e pulverização das decisões, execução das atividades e, conseqüentemente, uma concentração da gestão operacional a nível local, sem retroalimentação para o Órgão Central.

Por outro lado, a gestão exercida tanto a partir das unidades centrais quanto das superintendências parece se concentrar na gestão do resultado final do processo e meta do indicador de sua gestão, qual seja, a proporção de glosa aplicada aos documentos analisados^{47, 48}.

⁴⁶ Para as consolidações e conclusões alcançadas houve a necessidade desta CGU arbitrar padrões, tomados de forma conservadora para retratar os quantitativos de documentos selecionados e não selecionados.

⁴⁷ Apesar de tal enfoque, a 1ª SRRF afirmou que também exerce controle gerencial dos documentos (PER/DCOMP) via extrações de relatórios gerenciais no DW e Sief Perdcomp, contendo informações sobre o estoque de documentos discriminadas por Delegacia (DRF) da região.

A despeito de tal característica organizacional possibilitar a promoção de inovações e soluções regionais para a melhoria dos processos e do fato de as etapas 1 e 2 descritas serem iniciativas claramente voltadas a induzir critérios objetivos e a estabelecer padrão e consistência ao processo, a carência de adequada evidencição dos fundamentos utilizados e a ausência de padrão na sistematização da seleção empreendida pelas unidades regionais, Etapa 3 do processo descrito introdutoriamente, revelam um nível de descontrole do mesmo, um “vácuo” na gestão pretensamente integrada e um “ponto cego” para o processo de melhoria organizacional.

Sobre o tema, os gestores informaram ainda que não é feito o acompanhamento individualizado dos critérios por documento, mas são realizadas reuniões semestrais com as Divisões de Arrecadação e Cobrança das Regiões Fiscais para avaliar o indicador de resultado e conhecer as melhores práticas. Acrescentou que não entende como ponto crítico a ausência de metodologia sistemática e gerencial, já que todos os documentos que são direcionados para análise deveriam, na medida do possível, ser analisados e, como consequência, já estão pré-selecionados.

A respeito das argumentações apresentadas, inicialmente importa esclarecer que não se esperava que o Órgão Central conhecesse as razões para a seleção de um documento específico, apesar de ser uma rotina possível, desde que as justificativas para a seleção estivessem estruturadas. Entretanto a condição encontrada denota o desconhecimento dos critérios utilizados localmente para a seleção. A afirmação de que os documentos direcionados para análise já estão pré-selecionados seria razoável desde que não tivesse sido identificado um percentual desproporcional de análises feitas em documentos fora da lista produzida na Etapa 1; mesmo assim, como não há capacidade operacional para a avaliação de todos os documentos, há que se preocupar com as razões para a seleção de um documento para análise em detrimento de outro, já que a ausência de adequada e plena demonstração dos critérios por parte das unidades locais pode ameaçar a objetividade e impessoalidade do processo.

5.1.5. Conclusão e Riscos

O contexto dos fatos narrados acima demonstra, em suma:

- Significativa proporção de documentos efetivamente analisados não coincidentes com os documentos compreendidos dentre os levantados inicialmente pela Corec;
- Proporção ainda maior de documentos efetivamente analisados que, aparentemente, não foram classificados e não foram apresentadas as justificativas para sua análise na Etapa 3 da sistemática;
- Falta de padronização, não apresentação ou inadequada demonstração, por unidades descentralizadas, dos critérios e indicadores apresentados como fundamentos para seleção de documentos; e

⁴⁸ Importa esclarecer que não foi objeto de avaliação neste momento os critérios de desempenho, fixação, aferição de metas e a gestão de desempenho das unidades, não sendo possível assim tecer considerações a respeito.

- Ausência de acompanhamento sistemático e gerencial, a nível central e de superintendência regional, dos critérios e procedimentos operacionais locais adotados para seleção dos documentos a serem tratados, em tese, de forma mais rigorosa e cuidadosa, por meio de alguma das formas de processamento manual.

Como consequência, por um lado, vislumbra-se prejuízo à esperada retroalimentação do processo de planejamento institucional no âmbito do processo de trabalho, com reflexos na adequada e tempestiva gestão do conhecimento gerado, bem como na sistematização e maximização do aproveitamento da inteligência produzida na seleção regional voltada ao processamento manual, na disseminação e aproveitamento das boas práticas, com otimização dos resultados.

Por outro lado, diante dos casos de inexistência, parcialidade ou ausência de registros de critérios, vislumbra-se potencial para subjetividade, pessoalidade e ocorrências de fraudes, assim como não aderência de descritivos aos respectivos processos⁴⁹ e, mesmo, inobservância de normativos.

Destaca-se que o Mapa de Riscos concluído em 2019 pela RFB para o Processo de Trabalho “Gerir Direito Creditório de Contribuinte” apresenta dois riscos relacionados à atividade “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório”, quais sejam:

1. Tratamento manual desnecessário (Classificação do Risco: Inerente Alto, Residual Médio e Futuro Médio); e
2. Erro na seleção (Classificação do Risco: Inerente Alto, Residual Alto e Futuro Médio).

Como causas dos riscos, identificadas e codificadas para correlação com as iniciativas para tratamento, foram apontadas, dentre outras:

- **2.48 Ausência de padronização de procedimentos**
- **2.33 Resistência do servidor em aceitar o critério de risco adotado**
- **2.36 Regras de seleção ineficazes**
- **2.37 Interferência na seleção em razão da grande quantidade de demandas judiciais**
- **2.25 Fraude do servidor**

Como efeitos dos riscos, identificados e codificados para correlação com os controles, foram apontados, dentre outros:

- **3.23 Má utilização da força de trabalho**
- **3.29 Impacto no planejamento da Unidade**

⁴⁹ A imprecisão em descritivos e a baixa aderência a processos se revelaram também em outros dois pontos: a) a decisão de fluxo de processamento aponta para apenas duas alternativas, quais sejam, manual ou automático, quando na realidade são adotadas formas mistas e graduais de processamento e intervenção humana; b) no mapa de riscos atual, a seleção dos documentos a serem analisados foi descrita no âmbito da atividade “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório” e não conforme descritivo da atividade “Decidir sobre risco, interesse e relevância”.

Como controles existentes, correlacionados às causas e efeitos explicitamente elencados anteriormente, foram apontados:

- 4.26 Capacitação **(2.48, 2.33)**
- 4.31 Elaboração e divulgação de listas de fraude **(2.25)**
- 4.59 Possibilidade de PER/DCOMPs direcionadas para intervenção do usuário retornarem para tratamento automático e pagamento de PER/DCOMPs desde que o risco calculado seja baixo e haja concordância das unidades quanto a possibilidade de liberação **(2.37, 3.23, 3.29)**

E finalmente, como controles propostos, correlacionados às mesmas causas e efeitos, foram elencados:

- 6.16 Ampliar a possibilidade de PER/DCOMPs direcionadas para intervenção do usuário retornarem para tratamento automático e pagamento de PER/DCOMPs desde que o risco calculado seja baixo e haja concordância das unidades quanto a possibilidade de liberação **(2.37)**
- 6.17 Regionalização (criação de equipes especializadas) **(2.48, 2.33, 3.23, 3.29)**

Depreende-se, a partir do diagnóstico apresentado no último mapa de riscos, em especial dos riscos residuais atuais, conjugados aos fatos identificados nesta auditoria, que os atuais procedimentos e controles existentes não são suficientes para atribuir níveis aceitáveis de risco.⁵⁰

Verifica-se, entretanto, que, em controles propostos, a “Regionalização”, apontada como iniciativa a ser implementada, é apresentada pelos gestores como solução para a maior parte das causas e efeitos relacionados aos fatos destacados por esta CGU.

Analisando sob o prisma dos fatos identificados por esta equipe de auditoria, entende-se que tal medida de especialização das equipes centralizará a execução, de certa forma concentrará o conhecimento gerado nos limites da especialização implantada e pode tender a implicar algum nível de padronização e aderência de procedimentos e critérios de seleção, mas continua sendo essencial que os critérios de seleção adotados, fundamentados em riscos, estejam devidamente apresentados como parte do tratamento previsto no mapa de riscos.

Outrossim, que seja acompanhado de registros sistematizados dos critérios e dos resultados de suas aplicações anuais pelas unidades operacionais, sendo preconizada e orientada por meio de manual(is) de procedimentos, de forma a garantir a adequada demonstração de consistência e fundamentação criteriosa das escolhas, permitindo o aperfeiçoamento contínuo do processo de seleção.

⁵⁰ O §1º, Art. 9º da Portaria RFB nº 3.241, de 30/11/2017, estabelece que dentre os níveis de risco a serem considerados para as atividades de gerenciamento de riscos na RFB, quais sejam, baixo, médio, alto e extremo, “os riscos negativos de nível alto e extremo devem ser prioritariamente tratados”.

5.2. O processo de trabalho “Gerir Direito Creditório do Contribuinte” ainda não foi submetido a nenhum ciclo formal de gerenciamento de riscos

A Portaria RFB nº 1.674, de 16/09/2014, dispôs sobre a Política de Gestão de Riscos da RFB estabelecendo que o gerenciamento de riscos deveria ser implantando por todas as suas áreas, devendo ser priorizados os processos de trabalho com impacto direto no atingimento dos objetivos estratégicos institucionais.

Prevista para ocorrer em periódicos ciclos, a Gestão de Riscos idealizada no normativo definiu um conjunto de elementos, ações, fases e produtos documentais, dos quais destacamos:

- o mapeamento, identificação e avaliação dos riscos que incidem sobre cada processo de trabalho;
- o plano de ação a partir das propostas de tratamento dos riscos; e
- o monitoramento dos riscos e a efetiva implementação das ações de tratamento.

Sobre esse processo, não foi realizada nem mesmo a priorização de início dos ciclos, a qual estabeleceria quais processos deveriam passar pelas etapas descritas anteriormente de forma prioritária.

Especificamente para o Processo de Trabalho 02.02 – “Gerir Direito Creditório de Contribuinte”, escopo da presente auditoria, foi identificada elaboração de mapa de riscos, mas que não fora validado, nem dera origem a um plano de ação para tratamento dos riscos identificados, tendo sido colocadas ressalvas quanto a sua elaboração e seu resultado, pela atual gestão. Ou seja, não se deu sequência às etapas previstas na supracitada portaria.

Posteriormente, a Portaria RFB nº 3.241, de 30/11/2017, tratando do mesmo assunto, sucedeu a Portaria RFB nº 1.674, estabelecendo que o gerenciamento de risco deveria ser realizado em todos os processos de trabalho, a serem classificados em essenciais, relevantes ou moderados, conforme Método de Priorização de Processos de Trabalho para Gerenciamento de Riscos, sendo que o resultado da classificação dos processos de trabalho e a data limite para início do próximo ciclo de gerenciamento de risco de cada processo foi previamente definido.

Assim, conforme estabelecido na Portaria RFB nº 3.241/2017, o processo de trabalho 02.02 - “Gerir Direito Creditório de Contribuinte”, que engloba o subprocesso ou processo em segundo nível 02.02-02 – “Decidir sobre Direito Creditório”, objeto da presente auditoria, foi classificado como essencial, tendo sido definido o início de seu próximo ciclo para novembro de 2018, sendo o patrocinador do processo a Subsecretaria de Arrecadação, Cadastro e Atendimento (Suara) e como gestores do processo a Divisão de Gestão do Direito Creditório (Dicre)⁵¹ e a Coordenação-Geral de Gestão de Créditos e de Benefícios Fiscais (Corec)⁵².

⁵¹ Subunidade da Corec

⁵² Subunidade da Suara

Observa-se, assim, que em virtude do não cumprimento da Portaria 1.674/2014, até 2018 não havia sido efetivado nenhum ciclo de gerenciamento de riscos para o processo sob análise, mesmo considerando sua alta materialidade, relevância e criticidade, tendo sido efetivamente iniciado ao final de 2018, já sob a égide da Portaria 3.241/2017.

É de se ressaltar que tal situação, de acordo com o gestor, não impediu que fossem adotadas medidas específicas, com o intuito de buscar a evolução do processo de reconhecimento do direito creditório, mesmo que não vinculadas formalmente a um processo de gerenciamento de riscos, como a implantação do modelo preditivo, além da implantação do PER/DCOMP Web, uso de dados do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), evoluções nos módulos do SCC, etc.

Cabe registrar que, mesmo com a elaboração de mapa de riscos, relativo ao 2º ciclo de gerenciamento de riscos, o respectivo plano de ação ainda não foi elaborado e aguarda validação da metodologia pela Audit, sem prazo definido para conclusão. Além do que, a Corec informou que a reestruturação em curso na RFB poderá impactar em sua elaboração.

Apesar de a RFB ter se pronunciado no sentido de que estaria dentro do prazo para a elaboração do citado plano, o fato concreto é que, 5 anos após o primeiro normativo que estabeleceu a necessidade de se conduzir ciclos de gerenciamento de riscos, não há nada formalmente implementado acerca do processo de trabalho “Gerir Direto Creditório de Contribuinte”.

Além disso, independentemente do desenho administrativo que venha a ser implementado na RFB, o processo de trabalho tende a manter sua relevância e forma de execução, de modo que sua avaliação *as-is* pode ser relevante para seu desenho *to-be*.

Assim, considerando que **1) a Política de Gestão de Riscos da RFB, baseada no normativo de 2014, não foi adequada e integralmente implantada, tanto em âmbito geral, quanto no âmbito do processo de trabalho “Gestão do Direito Creditório do Contribuinte”, classificado como essencial frente aos objetivos institucionais; que 2) em relação ao normativo atualmente vigente, não obstante superada e atendida a necessidade de priorização dos processos de trabalho e elaborado o mapa de riscos, há indefinição quanto à implantação do plano de ação; e que 3) foram identificadas fragilidades associadas ao processo de trabalho, relativas, por exemplo, à justificativa para a seleção dos processos a serem trabalhados**, entendemos de suma importância que seja dada continuidade efetiva ao ciclo de gerenciamento de riscos, até mesmo de forma a priorizar adequadamente a alocação de recursos humanos e financeiros.

5.3. Possibilidades de melhorias identificadas nos controles internos e no tratamento dos riscos da Gestão do Direito Creditório

A partir da constatação de não implantação integral do ciclo de gestão de risco iniciado em 2014, cujos desdobramentos alcançariam o exercício sob exame, 2018, em especial

sobre o Processo de Trabalho 02.02. – “Gerir Direito Creditório do Contribuinte”, foram examinados, sucintamente, alguns aspectos do mais recente mapa de riscos produzido pela RFB, em 2019, buscando-se focar na atividade do subprocesso “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório” (Seleção⁵³).

Iniciou-se por um comparativo dos números sintéticos entre os mapas de riscos produzidos (2014 e 2019), retratado a seguir:

Tabela 19: Resumo da classificação dos riscos mapeados em 2014 e em 2019 para o processo “Gerir Direito Creditório do Contribuinte”

| Ciclo 2014 | Riscos Inerentes | | Riscos Residuais | | Riscos Futuros | |
|----------------|------------------|------|------------------|------|----------------|------|
| | Qtde Riscos | % | Qtde Riscos | % | Qtde Riscos | % |
| EXTREMO | 8 | 20% | 2 | 5% | 0 | 0% |
| ALTO | 21 | 53% | 21 | 53% | 3 | 8% |
| MÉDIO | 8 | 20% | 10 | 25% | 30 | 75% |
| BAIXO | 2 | 5% | 5 | 13% | 6 | 15% |
| Sem Informação | 1 | 3% | 2 | 5% | 1 | 3% |
| | 40 | 100% | 40 | 100% | 40 | 100% |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| Ciclo 2019 | Riscos Inerentes | | Riscos Residuais | | Riscos Futuros | |
| | Qtde Riscos | % | Qtde Riscos | % | Qtde Riscos | % |
| EXTREMO | 1 | 3% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| ALTO | 20 | 63% | 3 | 9% | 0 | 0% |
| MÉDIO | 9 | 28% | 13 | 41% | 5 | 16% |
| BAIXO | 2 | 6% | 16 | 50% | 27 | 84% |
| Sem Informação | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| | 32 | 100% | 32 | 100% | 32 | 100% |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações prestadas pela RFB

É possível verificar nas tabelas que, no período, houve uma redução da quantidade de riscos mapeados e, comparando-se a classificação dos riscos, aspecto aparentemente relevante e mais evidente, verifica-se uma redução da proporção do risco residual (risco que considera o efeito dos controles existentes): em 2014, 58% dos riscos estavam classificados como extremo ou alto. Em 2019, apenas 9% estava classificado como alto (nenhum extremo).

Também é possível verificar que, em 2014, 73% dos riscos inerentes (entendido como o risco da atividade, independente dos controles existentes) estavam classificados como extremos ou altos, alterando-se, em 2019, para 66% e mantendo-se a avaliação em patamares relativos próximos.

Uma análise mais analítica dos mapas permitiu perceber que, concomitantemente, houve uma desagregação dos subprocessos e atividades retratadas, alterando-se de 6 para 9, reduzindo-se assim a quantidade média de riscos mapeados por subprocesso/atividade, o que, aliada a ampliação da quantidade de causas e efeitos,

⁵³ De acordo com os descritivos e diagramas do processo 02. 02 (Gerir Direito Creditório do Contribuinte) e de seu subprocesso 02.02.02 (Decidir sobre direito creditório), as etapas de seleção e análise estariam contidas no âmbito do subprocesso 02.02.02. Entretanto, no mapa de risco 2019, a seleção por critérios foi retratada no âmbito da atividade “Decidir sobre Fluxo de Reconhecimento de Direito Creditório”, que estaria situada fora do subprocesso 02.02.02, sendo necessário incorporá-la, uma vez estabelecido o foco dos exames desta auditoria nas atividades de seleção e análise dos pedidos de reconhecimento de direito creditório.

representou uma significativa alteração na “estrutura” do mapa de um ciclo para outro, dificultando uma análise comparativa direta, risco a risco.

Apesar de ter se conseguido levantar informações e produzir algumas análises, a seguir dispostas, sobre determinados controles apontados como existentes, não fez parte do escopo da auditoria avaliar o embasamento da significativa redução observada nos riscos residuais em relação a 2014.

Focando-se então nas atividades selecionadas para auditoria, foram solicitadas informações e demonstrações mais detalhadas sobre os seguintes controles, apontados como existentes no mapa de 2019:

- Manuais (Elaboração e publicação no período); e
- Elaboração e divulgação de listas de fraude;

Além de tais controles, deu-se também abordagem adicional ao volume de demandas judiciais em função dos seguintes aspectos:

- Em 2014, foi mapeado com alto risco residual o “Risco de aumento de demandas judiciais determinando análise e pagamento”, constando como causa, dentre outras, a “Demora na análise e pagamento do crédito” e, como efeito, dentre outros, o “Impacto no planejamento da Unidade”.
- Já em 2019, a “grande quantidade de demandas judiciais” foi apontada como interferência e causa do risco de “Erro na Seleção”, igualmente classificado com alto risco residual. Como medida de tratamento/controle foi informada a possibilidade dos documentos direcionados para intervenção do usuário retornarem para tratamento automático.

Agrega criticidade à interferência das demandas judiciais na atividade de definição dos PER/DCOMP a serem objeto de análise/processamento manual, o fato de ter sido essa uma das justificativas apresentadas para a constatação, verificada em todas as regiões fiscais, de significativo esforço de análise incidente sobre documentos não priorizados inicialmente pelo Órgão Central não estando aderente, portanto, à sistemática de seleção definida para o processo de trabalho, conforme tratado no item 5.1.

a) Manuais de procedimentos

No Mapa de Riscos elaborado em 2014, a “manualização” foi apontada para tratamento (futuro) de riscos nas atividades de “análise”. No atual Mapa, em atividades correlatas à “análise” e à “seleção”, “Manuais” passaram a ser apontados como controles existentes, permitindo pressupor a produção/atualização de manuais no período.

Nesse sentido, durante a auditoria, quatro manuais foram indicados pela RFB como elaborados/atualizados e publicados no período, informados inclusive como já encaminhados à CGU. Não obstante, desses, somente dois foram efetivamente apresentados à equipe de auditoria, sendo que em apenas um restou evidente atualização no período (2014 – 2019), já que o outro consta como publicado/atualizado em 2012.

Foi explicado ainda que “existem manuais de praticamente todos os módulos do SCC, os quais orientam a atuação dos AFRFB e demais servidores na utilização do sistema,

além de dar a compreensão do tratamento eletrônico e dos cruzamentos realizados e pontos de atuação exigidos”, citando a atualização/disponibilização de manuais de dois módulos em 2018, os quais orientam a operação dos sistemas envolvidos no processo de trabalho, não se identificando manual destinado a orientar o procedimento de fundamentação e seleção dos PER/DCOMP a serem analisados.

Logo, aparentemente há uma lacuna que poderia ser levada em consideração no ciclo de gerenciamento de riscos.

b) Listas de Fraude

Quanto à “Elaboração e divulgação de listas de fraudes”, a RFB apresentou nota técnica de 2018 onde se anexa relação de “pessoas jurídicas clientes de escritórios de advocacia e de consultoria envolvidos em fraudes tributárias identificadas em operações da Receita Federal, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Ministérios Públicos, para fins de verificação da regularidade das compensações informadas na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), nos anos 2014 a 2016”.

A nota revela iniciativa de desdobramento e continuidade de operações, recomendando auditorias a partir de uma lista de empresas e contextualiza brevemente um tipo de *modus operandi* fraudulento, possivelmente, assim, auxiliando na identificação e redução do risco em situações de tentativas semelhantes de fraude.

Entretanto, não se pode concluir que a iniciativa represente ou evidencie, em si, ou mesmo integre, um controle sistematizado, contínuo e amplo, de prevenção e detecção das fraudes, direcionando suficiente e adequadamente a seleção dos trabalhos de auditoria de crédito/processamento manual. Para tanto pressupõe-se, por exemplo, considerar os vários tipos de fraudes, em suas várias formas de ocorrência, por meio de sua catalogação.⁵⁴

Ademais a todo exposto, uma questão específica que chama atenção é o fato de as “Listas de fraude” terem sido retratadas no Mapa de Riscos atual como controle existente (código 4.31) para dar tratamento a “Fraude do servidor”, configurada como causa (código 2.25) do risco “Erro na Seleção”, não sendo possível estabelecer a relação entre o controle citado com a causa que se pretende mitigar.

Cabe destacar que o gestor confirmou ter havido uma incorreção na elaboração do Mapa de Risco, ao associar o controle citado ao risco “Fraude do servidor”, estando mais relacionado à fraude do contribuinte, o que gera a necessidade de revisão do Mapa de Riscos produzido.

c) Grande Volume de Demandas Judiciais

Um grande volume de demandas judiciais foi apontado no Mapa de Riscos atual como causa, dentre outras, do risco de “erro na seleção” dos documentos a serem

⁵⁴ O COSO-IC, publicação tomada amplamente como um dos modelos de referência de controles internos e de gestão de risco, em seu componente de Avaliação de Riscos e no correspondente princípio que define a necessidade de a organização considerar o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos seus objetivos, estabelece como ponto de foco a necessidade de considerar os vários tipos de fraude.

analisados, tendo sido apresentado, no item 5.1, como umas das razões para justificar o substantivo volume de PER/DCOMP analisados sem passar pelo processo de priorização da Etapa 3.

Visando compreender a dimensão e o impacto das ordens judiciais, solicitou-se à RFB apresentar eventuais levantamentos, estudos e diagnósticos existentes acerca das demandas judiciais de análise de pedidos de direito creditório, em especial quanto aos seus motivos e sua evolução histórica. A Unidade encaminhou então um conjunto de dados, de 2018 e 2019, acerca dos mandados de segurança acompanhados no Sistema de Controle de Ações Judiciais (Sicaj), a partir do qual se depreende que ainda não existe um acumulado de dados que permita tecer uma avaliação segura da evolução histórica.

Entretanto, os dados parciais de 2019, para restituição, comparados ao mesmo período de 2018, apresentam crescimento de 33% no acumulado.

Comparando-se o volume de ações judiciais em 2018 para as restituições, 498, verifica-se que esse corresponde a 1,8%⁵⁵ do volume de documentos informados como processados manualmente (auditorias realizadas) em 2018, 28.177. Diante de tal proporção, entende-se imprópria sua classificação como “grande” volume, não obstante a necessidade de seu acompanhamento e tratamento.

Apesar de solicitado, não foi apresentado qualquer estudo ou diagnóstico, em especial demonstrando as principais motivações de tais ações judiciais e conclusões a respeito, sugerindo sua inexistência.

Em um segundo momento os gestores esclareceram que os números informados à equipe de auditoria não contemplam todos os casos de demandas judiciais impetrados contra a RFB, mas tão-somente dados de mandados de segurança, acrescentando que o SICAJ-WEB é alimentado manualmente.

Entretanto, continuam não sendo demonstrados, apesar das argumentações, os demais dados utilizados como parâmetros para a afirmação da existência de “grande volume de demandas judiciais” no Mapa de Riscos, o que é um dos cerne do achado descrito no item 5.1 deste relatório, no sentido da necessidade de se estruturar os critérios de seleção dos PER/DCOMP, dando total transparência ao processo de trabalho e retroalimentando a ferramenta preditiva.

Uma vez que as demandas judiciais foram mapeadas como risco de impacto significativo no processo de seleção e planejamento dos trabalhos, mostra-se fundamental seu dimensionamento, preferencialmente de forma regionalizada, de modo a se avaliar possibilidades de mitigar esse risco.

d) Síntese e Conclusão

Foram identificadas lacunas e imprecisões em controles analisados, apontados como existentes, e em elementos considerados causadores de riscos:

⁵⁵ Essa proporção é uma estimativa conservadora elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações consolidadas apresentadas pela RFB.

- Carência de manual específico dos procedimentos para a atividade/subprocesso “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório” (Seleção)⁵⁶.
- Listas de fraudes: Iniciativa demonstrada aparentemente restrita no tempo, não rotineira e não sistematizada.
- Volume de Demandas Judiciais: Dimensionamento impreciso, com possível tendência de crescimento não obstante não configurar, aparentemente, ainda um grande volume, não tendo sido evidenciado estudos de mitigação.

A atividade “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório” (Seleção) teve seus riscos residuais classificados como médios-altos no atual Mapa de Riscos⁵⁷ e foram avaliados considerando alguma interferência positiva dos controles enumerados como existentes, dentre eles os analisados acima.

É indicado, entretanto, em função das lacunas identificadas, considerar a necessidade de aprimoramento na avaliação dos elementos causadores de risco e nos controles tidos como existentes.

5.4 Avaliação do controle de alçadas no reconhecimento de direito creditório

A definição de diferentes níveis de alçada para aprovação de determinada decisão, no caso, o reconhecimento do direito creditório do contribuinte, é importante instrumento de controle preventivo que visa estabelecer os limites de atuação do auditor-fiscal da RFB.

O controle de alçadas para emissão de decisão está estabelecido na Portaria RFB 1.453/2016 que define os procedimentos para o reconhecimento de direito creditório em processo de restituição, compensação, ressarcimento ou reembolso, sendo tal decisão manifestada por meio do Despacho Decisório.

Desta forma, o Despacho Decisório é o documento que consubstancia a análise realizada pelo auditor sobre o pleito do contribuinte e conclui sobre a existência (ou não) do direito creditório, com definição explícita do valor reconhecido, caso existente.

Conforme consta do art. 2º do supracitado normativo, o direito creditório reconhecido em valor total entre R\$ 1 milhão e R\$ 5 milhões será proferido por dois auditores. No caso de reconhecimento acima de R\$ 5 milhões, a decisão dependerá da manifestação de três auditores.

É importante destacar que, conforme consta do art. 4º desse normativo, as supracitadas alçadas se aplicam apenas para os despachos decisórios emitidos

⁵⁶ A despeito da existência de notas técnicas anuais que parametrizam, minimamente, a atividade “Decidir sobre fluxo de reconhecimento de direito creditório”.

⁵⁷ No Mapa de Riscos de 2014, em tais atividades (denominações similares) os riscos foram classificados predominantemente entre alto e extremo.

manualmente, ou seja, quando o reconhecimento do direito creditório não for emitido eletronicamente, no âmbito do fluxo automático de processamento.

Neste ponto, cumpre enfatizar que, apesar de o controle de alçadas se aplicar apenas aos processos cujos despachos decisórios sejam emitidos manualmente, cada unidade administrativa da RFB possui autonomia para, no âmbito de sua atuação, selecionar para tratamento manual os processos que julgar convenientes, tendo ampla discricionariedade para escolher para intervenção do auditor processos que, de outro modo, seriam tratados automaticamente pelo sistema, conforme definido na Norma de Execução 06/2007.

A Unidade Administrativa da RFB pode, quando julgar conveniente e enquanto o documento estiver pendente de decisão administrativa, selecionar PER/DCOMP para tratamento manual em processo administrativo.

Não há restrição para que, após o início do processamento automático do PER/DCOMP, a Unidade Administrativa da RFB possa selecionar para tratamento manual os PER/DCOMP que forem de seu interesse, mantendo o mesmo procedimento: informação, através do SIEF PER/DCOMP, da seleção do documento para tratamento manual (Norma de Execução nº 6, de 21/11/2007).

Além disso, no âmbito da autonomia funcional de que dispõe o auditor-fiscal da RFB para o exercício de suas atividades, e conforme informado em resposta às solicitações de informações desta CGU, o controle por meio da definição de níveis de alçadas para aprovação é um dos principais procedimentos de supervisão existentes no âmbito do tratamento manual de reconhecimento de direito creditório.

Estas questões evidenciam a importância de se verificar a pertinência e a adequação dos procedimentos implementados para a garantia dos limites para emissão de despacho decisório de reconhecimento de direito creditório.

Conforme informado pela RFB, a informação sobre o auditor responsável pela emissão do despacho decisório só pode ser obtida consultando-se individualmente cada PER/DCOMP no sistema e-Processos, uma vez que não há sistema que permita obter de forma gerencial as informações de distribuição dos PER/DCOMP, no nível do auditor responsável pelo trabalho.

Dessa forma, de modo a verificar a operacionalização dos procedimentos de controle, os principais sistemas que perfazem o fluxo do Processo “Decidir sobre Direito Creditório” foram consultados no âmbito da Sala de Sigilo.

Foram selecionados por meio de consulta ao sistema Sief PER/DCOMP, todos os pedidos de ressarcimento feitos entre 01/01/2018 a 31/12/2018 que passaram, em qualquer momento, pela situação “EM ANÁLISE MANUAL” e cuja situação do pedido, quando da consulta, seja uma das seguintes: “HOMOLOGAÇÃO PARCIAL”, “HOMOLOGAÇÃO TOTAL”, “PER COM CRÉDITO PARCIAL”, “PER COM CRÉDITO TOTAL” e “PER SEM CRÉDITO DISPONÍVEL”.

As supracitadas situações foram selecionadas para que o universo analisado pela CGU correspondesse exclusivamente aos pedidos de reconhecimento de direito creditório que tiveram “Despacho Decisório” emitido de forma manual, ou seja, não fizeram

parte de processo objeto de despacho decisório emitido pelo processamento eletrônico.

Por fim, de modo a elaborar amostra com vistas a testar o controle de alçadas estabelecido na Portaria RFB 1.453/2016, foram selecionados apenas os pedidos com “Valor Total do Crédito” superior a R\$ 1 milhão, caso em que haveria a assinatura de pelo menos dois auditores.

A partir do universo de 213 processos resultantes da supracitada consulta, foi elaborada amostra com os 112 processos de maior valor, correspondentes a 89,93% do “Valor Total do Crédito” (R\$ 1.481.951.464,43) do universo analisado, desconsiderando os 3 processos de maior valor, considerados *outliers* em função dos valores desproporcionais.

Para cada um dos 112 processos da amostra, foi consultado o despacho decisório constante do processo eletrônico (sistema e-Processo) e verificado se a decisão quanto ao reconhecimento do direito creditório foi proferida nos parâmetros determinados pela Portaria RFB nº 1.453/2016, qual seja: o reconhecimento de direito creditório entre R\$ 1 milhão e R\$ 5 milhões, ter sido realizado por dois auditores; e acima de R\$ 5 milhões, realizado por três. As informações consultadas foram especificamente o nome, a matrícula e a assinatura de cada auditor responsável pela apuração.

Para a amostra selecionada foi possível confirmar a adequação da situação para 100% dos casos, mas importa destacar os seguintes pontos:

a) Em alguns casos a indicação dos auditores responsáveis pelo Despacho Decisório não estava explícita no documento analisado, mas somente na página de autenticação gerada quando da impressão do processo eletrônico.

Cabe esclarecer que o achado não configura descumprimento dos normativos que tratam do limite de alçada, mas simplesmente ressaltam um fato que dificulta a verificação de seu cumprimento.

b) Falta de padronização sobre a forma de apresentação das informações e das análises efetuadas, especialmente entre despachos decisórios emitidos por diferentes Unidades da RFB.

Novamente o impacto é a dificuldade de verificação dos resultados, principalmente se se imaginar a necessidade de reavaliação por um terceiro que não participou naquele processo especificamente. Nesse sentido, a RFB esclareceu que de fato não existe normativo que defina padrão a ser seguido, de modo que seria prudente avaliar a necessidade de promover algum grau de padronização dos despachos decisórios.

c) Inexistência de controle sistematizado dos auditores responsáveis pelos Despachos Decisórios de cada PER/DCOMP. Ou seja, embora não tenham sido identificadas impropriedades quanto a alçada, tal verificação só foi possível ao ser analisado individualmente cada processo. Inexiste no âmbito da RFB sistema que consolide, de forma gerencial, a informação dos auditores responsáveis por cada despacho decisório elaborado. Conforme apontado pela própria RFB, o controle passa a ser mais burocrático, uma vez que a realização de consultas estruturadas ou gerenciais fica dificultado ou até mesmo impossibilitado.

Por fim, conforme detalhado no item 10 desse relatório, a implementação de controle detalhado dessas informações permitiria: 1) a apuração do desempenho individual de cada auditor; 2) facilitaria a identificação de falhas e eventuais desvios na conduta dos agentes; 3) possibilitaria a rastreabilidade dos trabalhos (identificando, por exemplo, todos os despachos decisórios elaborados por determinado servidor ou relacionados a determinado contribuinte); e 4) permitiria a criação de indicadores e alertas para situações que merecessem atenção, como, por exemplo, identificar auditor com quantidade desproporcional de processos na carga.

6. Controle do cumprimento de obrigações acessórias

6.1 A implantação da DCTFWeb ainda não foi capaz de contribuir plenamente para a unificação e desburocratização do cumprimento de obrigações acessórias pelos contribuintes

No âmbito da Cadeia de Valor nº 02, de Gestão dos Créditos da Fazenda Pública, destaca-se o processo de controle do cumprimento das obrigações acessórias, do qual faz parte o recebimento da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos (DCTFWeb).

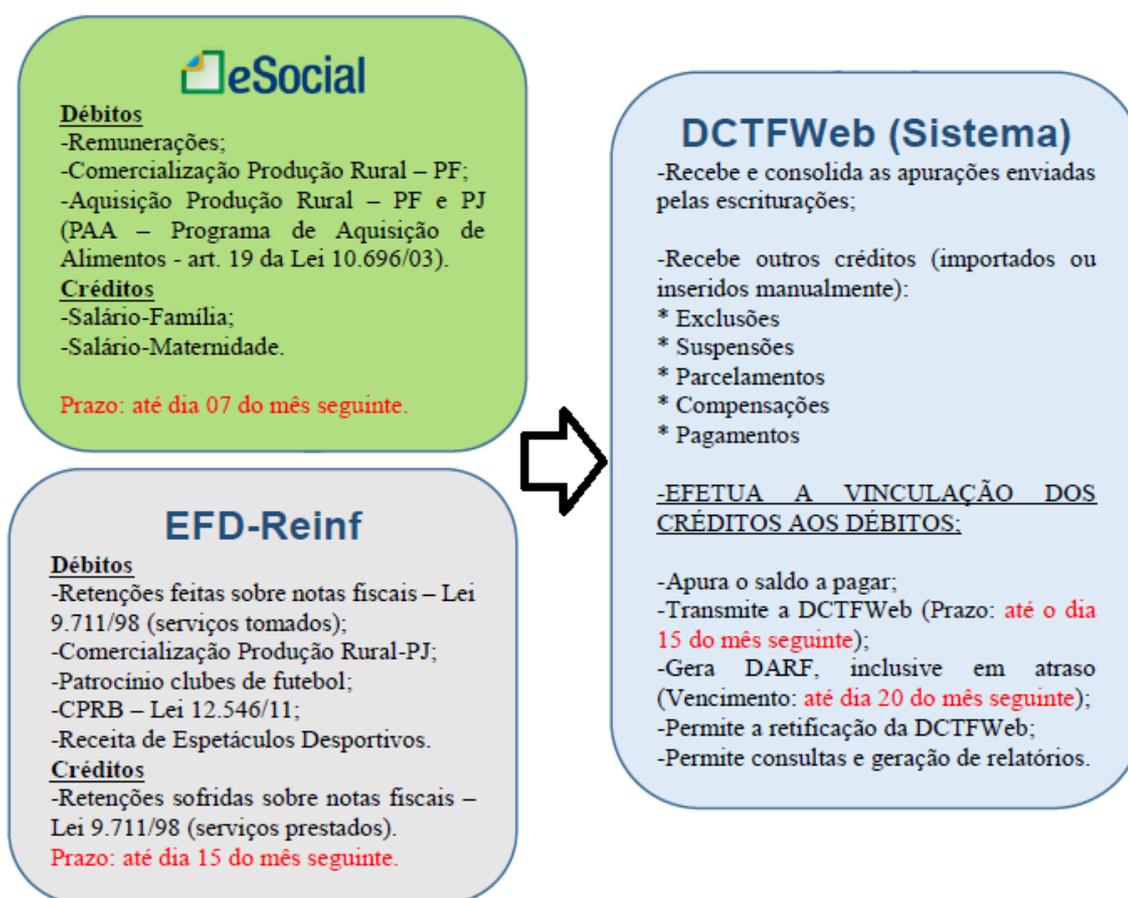
Por DCTFWeb, designa-se a declaração por meio da qual o contribuinte confessa débitos de contribuições previdenciárias e de contribuições destinadas a terceiros. Atribui-se, também, a essa sigla o sistema utilizado para editar a declaração, transmiti-la e gerar o documento de arrecadação. Trata-se de um projeto estratégico⁵⁸ da Receita Federal, que integra o Programa de Unificação de Créditos (PUC), cujo objetivo é unificar o tratamento do crédito previdenciário ao tratamento dado aos demais créditos.

Em suma, a DCTFWeb possui como fontes de informação as declarações prestadas pelos contribuintes no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) e na Escrituração Fiscal Digital das Retenções e Outras Informações Fiscais (EFD-Reinf), que integram o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).

A integração desses sistemas substituiria a necessidade da prestação de informações pelo contribuinte por intermédio da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), gerada pelo Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Sefip), desburocratizando o cumprimento dessa obrigação tributária acessória. A figura a seguir detalha o fluxo de informações do eSocial e da EFD-Reinf para a DCTFWeb:

⁵⁸ PUC 02 – DCTFWeb

Figura 15: Fluxo de informações do eSocial e do EFD-Reinf para a DCTFWeb



Fonte (com adaptações): BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Manual de Orientação da DCTFWeb. Versão 1.3, out. 2018.

Além da relevância da Previdência Social como política pública social, a implantação da DCTFWeb envolve o tratamento da receita previdenciária, de R\$ 417,1 bilhões em 2018 (29,8% do total arrecadado pela RFB)⁵⁹ e de R\$ 39,5 bilhões, relacionados às contribuições para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), em 2018 (37,6% do total de receitas administradas pela RFB)⁶⁰, além de questões de criticidade envolvendo o déficit da Previdência Social, e a necessidade de simplificação de processos, de modo a impactar positivamente o ambiente de negócios do país.

Nessa linha, buscou-se verificar se a implantação da DCTFWeb está realmente contribuindo para a unificação e desburocratização do cumprimento de obrigações acessórias.

No art. 13 da IN RFB nº 1.787/2018, foi estabelecido que a DCTFWeb substitui a GFIP como instrumento de confissão de dívida e de constituição do crédito previdenciário. Também foi definido o seguinte cronograma de implantação:

⁵⁹ Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Análise da Arrecadação das Receitas Federais: Dezembro/2018. p. 36. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/analise-mensal-dez-2018.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁶⁰ Fonte: Siafi2018, 15.04.2019.

Quadro 6: Cronograma de obrigatoriedade de entrega da DCTFWeb

| Obrigatoriedade em relação aos tributos cujos fatos geradores ocorreram | Entidades obrigadas a entregar DCTFWeb |
|---|---|
| A partir de agosto de 2018 | Entidades empresariais com faturamento no ano-calendário de 2016 acima de R\$ 78 milhões. |
| | Entidades empresariais com faturamento no ano-calendário de 2016 menor ou igual a R\$ 78 milhões que optaram pela utilização do eSocial a partir desse mês, ainda que imunes e isentas, desde que o façam de forma expressa e irretratável. |
| | Entidades sem fins lucrativos que optaram pela utilização do eSocial a partir desse mês, ainda que imunes e isentas, desde que o façam de forma expressa e irretratável. |
| A partir de abril de 2019 | Entidades empresariais com faturamento no ano-calendário de 2017 acima de R\$ 4,8 milhões, exceto aquelas que optaram pela utilização do eSocial a partir de agosto de 2018. |
| Em data a ser estabelecida em norma específica | Os contribuintes não enquadrados nos casos de obrigatoriedade relacionados nas linhas anteriores. |

Fonte (com adaptações): IN RFB nº 1.787, de 07.02.2018, art. 13, § 1º, I (redação dada pela IN RFB nº 1.819, de 26.07.2018), II (redação dada pela IN RFB nº 1.884, de 17.04.2019) e III (redação dada pela IN RFB nº 1.906, de 14.08.2019).

A despeito de essas alterações significativas exigirem uma curva de aprendizado por parte dos usuários, identificou-se que a unificação e a simplificação pretendidas ainda não foram alcançadas, desde o início de implantação da DCTFWeb, iniciada no 2º semestre de 2018, o que pode ser evidenciado pelas seguintes ocorrências:

- Em virtude de dificuldades no preenchimento de informações no eSocial, a integração entre os sistemas não tem ocorrido de forma fluída, gerando a necessidade de que o contribuinte recorra ao Darf Avulso, no sistema SicalcWeb.
- No caso do Darf Avulso, todos os documentos de arrecadação dessa modalidade possuem o mesmo código de receita, impossibilitando que a RFB identifique a qual(is) contribuição(ões) social(is) o valor arrecadado se refere, caso o contribuinte não efetue, posteriormente, o(s) ajuste(s) correspondente(s) no Sistema de Ajuste de Documentos de Arrecadação (SISTAD), o que gera a necessidade, para o contribuinte, de acessar mais de um sistema para cumprir suas obrigações. Ressalte-se que havia, em 31/12/2018, um total acumulado de 15 mil Darfs Avulsos, correspondente ao valor de, aproximadamente, R\$ 4,1 bilhões de arrecadação, sendo que a maior parte (75,2% desse quantitativo, 56,7% do valor correspondente) permanecia pendente de conversão (pendente de ajuste no SISTAD).
- Conforme a Caixa Econômica Federal estabeleceu na Circular nº 865, de 23/07/2019, ainda permanece, por tempo indeterminado, a necessidade de

entrega de GFIP à Caixa para o cumprimento das obrigações acessórias relativas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelos contribuintes que estão obrigados a entregar a DCTFWeb, contrariando a previsão inicial de unificação dessas obrigações.

- A necessidade de geração de dois tipos de documentos de arrecadação diferentes, gerando o Darf Numerado na DCTFWeb (ou Darf Avulso no SicalcWeb), para recolhimento das contribuições sociais, e a guia de recolhimento do FGTS em ambiente informatizado da Caixa Econômica Federal.
- A existência de um grupo de contribuintes sujeitos à apresentação da DCTFWeb que não possui data definida para o início dessa obrigatoriedade, conforme consta do cronograma no Quadro 6.

Diante do exposto, verifica-se que a DCTFWeb está em processo de implantação na Receita Federal, havendo um cronograma que divide suas etapas por grupos de contribuintes. Entretanto, mesmo para o grupo de contribuintes que já está obrigado a apresentá-la, o processo de unificação e desburocratização em questão permanece incompleto, pois esses contribuintes continuam a apresentar GFIP à Caixa Econômica Federal e passaram a prestar informações à RFB por meio de eSocial e DCTFWeb.

A incompletude nesse processo de unificação e desburocratização pode acarretar as seguintes consequências:

- Maiores custos para o contribuinte cumprir com suas obrigações perante o FGTS e o Fisco Federal.
- Maiores custos para o poder público processar e monitorar o cumprimento das obrigações acessórias (escrituração digital no eSocial e na EFD-Reinf, entrega de DCTFWeb e de GFIP) e das obrigações principais (recolhimento das contribuições sociais e do FGTS em documentos de arrecadação diferentes).
- Destinação incorreta e/ou intempestiva das receitas arrecadadas, em função da realização de diversos pagamentos por meio de Darfs Avulsos e da possibilidade de os respectivos contribuintes não fazerem, posteriormente, a identificação no SISTAD dos períodos de apuração e tributos correspondentes aos valores pagos.⁶¹
- Desgaste da credibilidade desses projetos e da imagem da Receita Federal e dos demais órgãos e entidades envolvidos.
- Impactos negativos no ambiente de negócios do país, decorrentes de disfunções burocráticas que tendem a aumentar os custos de cumprimento das obrigações perante o Fisco.

Considerando que a implantação e operação da DCTFWeb e do eSocial estão intimamente relacionadas entre si e também com o cumprimento de obrigações relativas ao FGTS, observa-se que a gestão e operação de tais processos não é trivial.

⁶¹ Até 31/12/2018 cerca de 56,7% do valor arrecadado por meio de Darf Avulso ainda não tinha passado pelo processo de conversão utilizando o SISTAD.

Além da Receita Federal, envolve a atuação de outras instâncias do recém-criado Ministério da Economia (como a Secretaria Especial de Trabalho e Previdência) e entidades vinculadas (como a Caixa Econômica Federal, Dataprev, INSS e Serpro), inclusive de colegiados (como o Comitê Gestor do eSocial). As peculiaridades de tais projetos requerem coordenação efetiva dos agentes envolvidos e dos recursos utilizados e constante monitoramento das atividades no âmbito do Ministério da Economia.

Entre as causas da incompletude mencionada é possível citar a magnitude dos projetos envolvidos (como o “eSocial” e o “PUC 02 – DCTFWeb”) e dos recursos orçamentários e financeiros necessários (tratado em detalhe no item 6.3 deste relatório), bem como a falta de sinergia entre os diversos órgãos e entidades envolvidos nesses projetos.

Com o intuito de estabelecer uma estrutura de governança para o processo, principalmente no que se refere ao eSocial, em 13/06/2019, o Ministério da Economia emitiu a Portaria nº 300, que instituiu as instâncias de governança desse sistema e deu outras providências, estabelecendo que a gestão do eSocial passa a ser da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Nesse sentido, considerando **1) o não atingimento, até o momento, dos objetivos previstos com a implantação da DCTFWeb;** e **2) a necessária sinergia entre diversos atores envolvidos,** conclui-se que o papel de liderança e coordenação da Secretaria Executiva do Ministério, com apoio das Secretarias Especiais envolvidas, deve ser exercido em prol da implementação das medidas necessárias para a efetiva unificação e desburocratização do cumprimento das obrigações acessórias pelos contribuintes brasileiros.

6.2 Possibilidade de evolução do monitoramento das omissões nas entregas de DCTFWeb

A IN RFB nº 1.787/2018, art. 5º, estabelece que a DCTFWeb deve ser apresentada mensalmente até o dia 15 do mês seguinte ao da ocorrência dos fatos geradores. Além da DCTFWeb Mensal, o art. 7º da mesma norma também prevê a apresentação das seguintes declarações específicas:

- DCTFWeb Anual - com informações sobre os valores pagos a título de 13º salário, que deve ser transmitida até o dia 20 de dezembro de cada ano;
- DCTFWeb Diária - com informações relativas à receita de espetáculos desportivos realizados por associação que mantém clube de futebol profissional, que deve ser transmitida até o 2º dia útil após o evento.

De acordo com o art. 8º da IN RFB nº 1.787/2018, a não apresentação de DCTFWeb no prazo fixado ou sua apresentação com incorreções ou omissões enseja a aplicação de penalidades aos respectivos sujeitos passivos.

Como a DCTFWeb é instrumento de confissão de dívida e de constituição do crédito previdenciário, sua apresentação à Receita Federal pelo sujeito passivo é etapa essencial para o cumprimento da obrigação principal, que é o pagamento dos valores declarados. Dessa forma, é necessário o monitoramento, pela Receita, do

cumprimento dessa obrigação acessória, tendo o sistema Omissos PJ como instrumento desse controle.

Assim, em decorrência da relevância exposta, buscou-se avaliar se as omissões na entrega de DCTFWeb estão sendo monitoradas.

Os gestores apresentaram o monitoramento das omissões na apresentação de DCTFWeb pelo primeiro grupo de sujeitos passivos que eram obrigados a apresentá-la a partir do período de apuração agosto/2018.

Com base nesse monitoramento, os quantitativos de entrega de DCTFWeb e das omissões correspondentes ocorridas no 2º semestre de 2018 foram os seguintes:

Tabela 20: Declarações mensais e anuais apresentadas e omissos no 2º semestre/2018

| Período de apuração da DCTFWeb | Quantidade de declarações ativas apresentadas à RFB | Quantidade de omissos⁶² | Relação Omissos/Declarações apresentadas |
|---------------------------------------|--|---|---|
| 08/2018 | 12.053 | 1.075 | 9% |
| 09/2018 | 11.941 | 1.177 | 10% |
| 10/2018 | 12.016 | 1.109 | 9% |
| 11/2018 | 11.974 | 1.137 | 9% |
| 12/2018 | 11.953 | 1.161 | 10% |
| 2018 (anual) ⁶³ | 11.210 | 1.909 | 17% |

Fonte (com adaptações): Receita Federal, por meio da Nota Codac nº 140, de 06.06.2019, item 3 e anexo I.

A despeito de a omissão quanto à entrega da DCTFWeb no 2º semestre de 2018 ter sido de 10%, em média, a RFB optou pela estratégia de não aplicar, no primeiro momento, penalidades aos contribuintes omissos, com o intuito de promover maior adesão e de diminuir esse percentual. Buscou-se por outro lado a capacitação e a conscientização dos contribuintes, no sentido de que utilizassem o sistema. Contudo, está em desenvolvimento a funcionalidade “Multa por Atraso na Entrega de Declarações”, prevista para ser concluída em dezembro/2019, que permitirá a emissão automática da multa da DCTFWeb já em 2020.

Entretanto, mesmo tendo sido apresentado o monitoramento acima, a equipe aprofundou o assunto a partir de um relatório de auditoria emitido pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (AUDIT/RFB) da Receita Federal em dezembro/2018. O objeto daquele trabalho foi o controle do cumprimento das obrigações acessórias, com foco no “Controle de Omissos de entrega da Declaração de Débitos e Créditos de Tributos Federais (DCTF)”, que é outra declaração da RFB (diferente da DCTFWeb).

De acordo com o relatório emitido pela AUDIT/RFB, os resultados do trabalho indicaram que a RFB:

precisa priorizar a implantação do Sistema Omissos PJ, para que, inicialmente, o sistema consiga de maneira efetiva e tempestiva detectar e tratar adequadamente a totalidade dos contribuintes omissos de entrega de

⁶² Quantidade de omissos apurada pela Receita Federal entre as entidades que estavam obrigadas a entregar DCTFWeb a partir de agosto/2018, conforme o cronograma estabelecido na IN RFB nº 1.787/2018, art. 13.

⁶³ Na DCTFWeb Anual apresentada à Receita Federal, o sujeito passivo presta informações relativas aos valores pagos a título de 13º salário, nos termos da IN RFB nº 1.787/2018, art. 7º, I.

DCTF, e posteriormente, o sistema possa ser utilizado para controlar o cumprimento das demais obrigações acessórias que existem atualmente.

Nesse sentido, verificou-se que situação muito similar ocorre no que se refere à utilização do Sistema Omissos PJ para controle da entrega das DCTFWeb, conforme se verifica no Anexo II deste relatório.

Assim, em relação ao monitoramento das omissões na entrega da DCTFWeb, verifica-se que algumas ocorrências requerem atenção da RFB, quais sejam:

- O monitoramento carece de aperfeiçoamentos técnicos relativos à integração do sistema DCTFWeb ao sistema Omissos PJ e à implantação de outras funcionalidades de controle e de tratamento das omissões;
- Há demandas relativas a essas funcionalidades que estão pendentes de desenvolvimento, de complementação de seu desenvolvimento ou de entrada em produção;
- Por causa das demandas pendentes, ainda não é possível apurar o Índice de Cumprimento das Obrigações Acessórias (ICOA), indicador que será utilizado no monitoramento das omissões na entrega de declarações;
- A principal causa dessas pendências, informada pela Receita Federal, é a não aprovação/disponibilização dos recursos orçamentários/financeiros necessários.

Portanto, apesar do monitoramento realizado, a permanência das pendências relatadas anteriormente pode:

- Fragilizar o controle e tratamento das omissões na entrega de DCTFWeb;
- Dificultar a aplicação das penalidades previstas na IN RFB nº 1.787/2018, art. 8º (emissão de intimações e aplicação de multas aos omissos);
- Afetar a credibilidade do projeto “PUC 02 – DCTFWeb” e desgastar a imagem da Receita Federal;
- Diminuir a arrecadação das contribuições sociais declaradas por meio da DCTFWeb.

Concluindo, a Receita Federal tem monitorado as omissões na entrega da DCTFWeb pelo grupo de sujeitos passivos que está obrigado a apresentá-la desde o início do cronograma estabelecido no art. 13 da IN RFB nº 1.787/2018 (a partir do período de apuração agosto/2018), **mas há aperfeiçoamentos que precisam ser efetuados nesse monitoramento.**

Deve-se considerar, ainda, que a quantidade de contribuintes obrigados a apresentá-la crescerá de forma expressiva, na medida em que as demais etapas do cronograma de obrigatoriedade de entrega da DCTFWeb são iniciadas. Desse modo, passa a ser cada vez maior a necessidade de precisão e de celeridade nos procedimentos de controle e de tratamento dessas informações, requerendo níveis mais acentuados de integração e automatização dos sistemas envolvidos.

6.3 Riscos de fragilização e/ou paralisação do projeto que integra o controle dos créditos previdenciários (PUC 02 – DCTFWeb) em decorrência de restrições de natureza orçamentária/financeira.

A Constituição Federal, art. 37, XXII, estabelece recursos prioritários para as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios realizarem suas atividades, consideradas essenciais para o funcionamento do Estado. No art. 167, IV, o texto constitucional relaciona a destinação de recursos para realização dessas atividades como uma das exceções à vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Entretanto, é sabida a situação fiscal e econômica do país, na qual se impõem severas restrições orçamentárias e financeiras, para as quais não se vislumbra uma solução de curto prazo.

Então, considerando o caráter estratégico do Programa de Unificação de Créditos, que tem o objetivo de unificar o tratamento do crédito previdenciário ao tratamento dado aos demais créditos tributários, bem como os dispositivos constitucionais mencionados no parágrafo anterior, aliado ao cenário de restrição, buscou-se verificar se a RFB tem empreendido esforços para mitigar os efeitos decorrentes de restrições de natureza orçamentária/financeira que afetem o projeto "PUC 02 - DCTFWeb".

Verificou-se, a partir do posicionamento dos gestores, que restrições orçamentárias/financeiras estão afetando o desenvolvimento, a complementação e/ou entrada em operação de funcionalidades de controle, integração e tratamento de informações previdenciárias declaradas por meio de DCTFWeb.

Dessa forma, a existência de demandas inconclusas e/ou não iniciadas, em decorrência de restrições de natureza orçamentária/financeira, tem causado atrasos na entrada em produção de funcionalidades necessárias para a evolução do projeto em questão e de outros projetos estratégicos que estão com ele relacionados.

Ao longo dessa auditoria, a RFB se manifestou quanto a questões orçamentárias no seguinte sentido:

- A necessidade de se garantir a priorização de recursos para o órgão na qualidade de Administração Tributária e Aduaneira da União, conforme previsto na Constituição Federal, art. 37, XXII.
- Os valores da proposta orçamentária do órgão para 2019 não levaram em conta o “represamento” de diversas iniciativas decorrentes de cortes orçamentários impostos à Receita Federal em 2018.
- A inclusão de novas despesas na Proposta de Lei Orçamentária do órgão para 2019 (PLOA/2019), representando efetiva redução de seus recursos.
- Os impactos na capacidade de a RFB honrar compromissos junto a fornecedores e prestadores de serviços, cujos contratos são reajustados com base em índices de inflação.

- O “sucateamento” das estruturas do órgão e risco ao seu funcionamento normal.

A RFB evidenciou, ainda, que informou o Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 210/2019 – RFB/Gabinete, quanto ao seu cenário orçamentário, e reiterou os principais impactos negativos decorrentes dos limites orçamentários impostos na LOA/2019. Conforme a RFB, existiriam “**novas funcionalidades e sistemas informatizados que foram desenvolvidos e não foram colocados em operação por insuficiência orçamentária**” (negrito da RFB). Ademais, estão informados serviços prestados à sociedade pela Receita que seriam prejudicados por causa dessa insuficiência, como a DCTFWeb e a EFD-Reinf, com valores mensais de R\$ 753 mil e R\$ 378 mil, respectivamente.

Ademais, a RFB informou que periodicamente tem procurado identificar oportunidades para obter ganhos de eficiência na utilização de seus sistemas informatizados pelos usuários internos e externos e na utilização de seus recursos orçamentários e de pessoal.

As restrições relatadas anteriormente tenderiam, portanto, a acarretar as seguintes consequências em relação ao controle e tratamento dos créditos previdenciários:

- A infraestrutura tecnológica utilizada no controle e tratamento dessas informações tornar-se ultrapassada;
- Riscos de fragilização e/ou paralisação dos controles dos créditos previdenciários;
- Risco de perda de arrecadação e a conseqüente diminuição de recursos para o custeio da Seguridade Social;
- Desgaste da credibilidade do projeto “PUC 02 - DCTFWeb” e de projetos com ele relacionados, bem como da imagem da Receita Federal e dos demais órgãos e entidades envolvidos;
- Impactos negativos no ambiente de negócios do país.

Obviamente, restrições orçamentárias e financeiras não são exclusivas da RFB e não estão relacionadas apenas a fatores internos ao órgão envolvido, mas também a fatores e atores externos, que extrapolam o ambiente institucional da Receita Federal. Apesar disso, o órgão deve, internamente, dar tratamento aos riscos decorrentes dessa restrição.

A norma que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal (a IN Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento e da CGU), em seu art. 18, alínea “d”, caracteriza os “eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades” como riscos financeiros/orçamentários.

De acordo com o art. 20 dessa mesma norma, cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado, que deve ser o gestor com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento,

avaliação e mitigação do risco e que tenha as seguintes responsabilidades (art. 20, § 2º):

I – assegurar que o risco seja gerenciado de acordo com a política de gestão de riscos da organização;

II – monitorar o risco ao longo do tempo, de modo a garantir que as respostas adotadas resultem na manutenção do risco em níveis adequados, de acordo com a política de gestão de riscos; e

III – garantir que as informações adequadas sobre o risco estejam disponíveis em todos os níveis da organização.

A Política de Gestão de Riscos vigente na Receita Federal desde dezembro/2017 foi estabelecida por meio da Portaria RFB nº 3.241, de 30/11/2017. De acordo com o art. 7º desta Portaria, os processos de trabalho do órgão podem ser classificados como essenciais (ciclos contínuos de 2 anos), relevantes (de 3 anos) ou moderados (de 5 anos), conforme sua priorização.

No caso dos processos de trabalho relacionados com o projeto “PUC 02 – DCTFWeb”, quais sejam: “Gerir crédito tributário” (02.01.01) e “Controlar o cumprimento das obrigações acessórias” (02.05), ambos foram classificados como essenciais, tendo a Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Suara) como patrocinadora de ambos. Contudo, a despeito dessa sistemática de tratamento de riscos implantada, não houve manifestação da RFB quanto à existência de um plano de tratamento do risco financeiro/orçamentário com soluções que não dependam de aportes de recursos.

Dessa forma, mostra-se necessário que, no próximo ciclo de gerenciamento de riscos, definido para iniciar em novembro/2019, a Receita Federal identifique, avalie e dê o devido tratamento aos riscos financeiros/orçamentários do projeto “PUC 02 - DCTFWeb”, de forma que sua evolução não seja prejudicada - ou seja impactada no menor grau possível – por restrições dessa natureza, apresentando soluções relacionadas à priorização de gastos e à otimização de processos.

É necessário destacar, ainda, que tais restrições tendem a impactar não apenas o projeto em questão, mas diversos outros que dependem de evolução tecnológica nos sistemas informatizados correspondentes.

Nesse sentido, considerando **1) o impacto que a restrição orçamentária/financeira tem no processo sob análise;** e **2) a improbabilidade de que haja maior disponibilidade de recursos no curto prazo**, seria prudente que a RFB avaliasse o perfil de seu gasto com TI, de modo a parametrizar a essencialidade de todos os sistemas que geram custos, e os hierarquizar, considerando respectivos impactos decorrentes de sua operação na execução da arrecadação fiscal, bem como avaliar a necessidade de existência, envolvendo uma análise de custo-benefício e de custo de oportunidade, daqueles pouco produtivos ou obsoletos. Dessa forma, como contingência aos desafios fiscais postos pelo próprio Ministério da Economia, a Unidade teria um plano de operação otimizado.

7. Julgamento de recursos administrativos relacionados a créditos da Fazenda Pública

7.1 Reavaliação das medidas adotadas pelo Carf para o atendimento das recomendações 9.2.3 e 9.2.10 contidas no Acórdão nº 1076/2016 – TCU – Plenário

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) é órgão colegiado responsável pelo julgamento de recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como os recursos de natureza especial, que tratem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela RFB.

Nesse sentido, trata-se de órgão integrante da **Cadeia de Valor 03 – Prevenção e Solução de Litígio Tributário**; entretanto, por ser a instância recursal associada ao processo de recuperação do crédito público, entende-se estar relacionado à Cadeia de Valor nº 2, sob análise nesta Auditoria Anual de Contas.

Assim, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou⁶⁴ à CGU que efetuasse a reavaliação do cumprimento das recomendações 9.2.3 e 9.2.10 do Acórdão 1.076/2016-TCU-Plenário, de 04/05/2016, transcritas a seguir:

9.2.3 desenvolva estrutura de controles internos segundo padrões técnicos internacionalmente aceitos, com vistas a mitigar a exposição aos riscos relacionados com suas atividades e assegurar que os seus controles internos sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional;

9.2.10. instale a Comissão de Ética, priorizando a elaboração do Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos do Carf, e crie políticas de conscientização de infrações éticas, com o propósito de atender ao disposto na Portaria Carf 21/2015 e desenvolver a gestão da ética;

Desse modo, foram executados procedimentos pela equipe de auditoria para analisar o andamento das atividades adotadas pela Unidade voltadas ao cumprimento das recomendações supracitadas.

7.1.1 – Avaliação da estrutura de controles internos

Os exames realizados se basearam nos parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a qual preconiza que os controles internos de gestão adequados devem considerar todos os componentes da sua estrutura, integrando-se ao processo de gestão, sendo dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão ou da entidade pública.

Importante ressaltar que não fez parte do escopo da auditoria a realização de testes de observância dos controles internos implantados. Assim, os exames não buscaram assegurar a eficácia dos controles internos e sua contribuição para a melhoria do desempenho da Unidade, mas sim avaliar o desenho da estrutura de controle interno existente.

⁶⁴ Por meio do item 1.7.2 do Acórdão nº 9.625/2017 - TCU - 2ª Câmara.

A partir da documentação encaminhada pelos gestores, confirmou-se a criação na estrutura do Carf da Divisão de Controle Interno e Risco (Diris/Carf), com atribuições relacionadas à implementação de controles internos e elaboração de políticas de gestão de riscos, dentre outras, conforme disposto na Portaria MF nº 153 de 17/04/2018. Ressaltou-se, também, a inclusão da chefia da Diris na composição do Comitê de Governança Institucional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CGI/CARF), conforme disposto na Portaria Carf nº 14, de 20/03/2019.

Outra medida se refere à Portaria Carf nº 22, de 03/05/2019, que dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos, Controle Interno e Integridade da Unidade. Segundo informado pelo gestor, a política manteve aderência tanto aos preceitos do PMIMF quanto à própria ISO 31.000:2018, possuindo a mesma “mecânica” quanto ao processo de gerenciamento de riscos.

Foi esclarecido que, desde o início de 2019, o processo de gerenciamento de riscos do Carf é suportado em sua totalidade pela ferramenta eletrônica denominada “Ambiente de Gestão de Riscos, Controle Interno e Integridade do Carf (GRCI-CARF)”, que utiliza como base o software livre “Moodle”, conhecido por sua aplicação na gestão do conhecimento e ensino à distância.

Ademais, foram apresentados à equipe de auditoria documentação relativa à metodologia utilizada no GRCI-CARF; manual de gestão de riscos; indicadores-chave de riscos; plano de integridade; assim como os relatórios de avaliação de riscos operacionais de macroprocessos, dentre outros documentos.

Entretanto, no que diz respeito ao fluxo de operacionalização do gerenciamento de riscos feito na Unidade, a equipe de auditoria constatou que a execução das tarefas e atividades relacionadas está a cargo de apenas um servidor.

Essa situação se configura em um risco estratégico, haja vista a suscetibilidade de descontinuidade operacional a qual fica exposta a Unidade em caso de saída repentina do servidor da área responsável pelo processo de gerenciamento de riscos.

Sobre o assunto, a Unidade informou que o incremento da força de trabalho da área de Gestão de Riscos do Carf vem sendo tratado em conjunto com outras divisões do órgão, onde também há *déficit* de servidores. Em sua manifestação, reconheceu que é provável a materialização do evento de risco “Descontinuidade operacional da Diris em virtude de falta de servidores”, sendo grande o seu impacto, o que revela um nível de risco alto, conforme própria metodologia de gestão de riscos da Unidade.

No entanto, o gestor esclareceu que solicitou servidores ao extinto Ministério do Planejamento, com base na Portaria MP nº 193, de 03/07/2018, em agosto de 2018. Além disso, divulgou edital de seleção para 53 servidores, sendo solicitado 03 servidores para composição da equipe da Diris.

O primeiro edital foi publicado no âmbito do Ministério da Economia e, ao término do processo seletivo, será publicado outro edital contemplando toda a Esplanada dos Ministérios. Em complemento às ações já realizadas, o Carf informou que solicitou orientação e apoio à Secretaria de Gestão Corporativa do Ministério da Economia (SGC/ME).

Diante do exposto, deverá ser monitorado o andamento do processo de seleção e contratação de pessoal a fim de se buscar garantir que a estrutura administrativa da

Divisão de Controle Interno e Risco (Diris) esteja adequada às atribuições que estão a seu cargo.

7.1.2 – Instauração da Comissão de Ética

No tocante à instauração da Comissão de Ética, a Unidade encaminhou a Portaria MF nº 500, de 26/12/2018, que a instituiu, e a Portaria nº 148, de 27/12/2018, que aprova seu Regimento Interno, com a finalidade precípua de difundir os princípios da conduta ética profissional do serviço público no âmbito do Carf.

Sobre esse ponto, foi dado conhecimento pela Unidade que a Comissão de Ética do Carf mantém na intranet página própria, com a publicação de notas, orientações, legislação e demais novidades em relação ao tema, além da previsão para realização de palestras e seminários sobre os temas da Ética Pública, no âmbito do Programa Prevenir do Ministério da Economia.

Quanto ao Código de Ética, foi apresentada a Portaria Carf nº 21, de 30/04/2019, que aprova nova versão do Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Unidade. Ressaltou-se, contudo, que embora devam observar os ditames do Código de Conduta Ética do Carf, todos os Conselheiros estão submetidos à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, e não à Comissão de Ética do Carf.

7.1.3 – Conclusão

Da análise efetuada pela equipe de auditoria, não obstante o risco associado à centralização das atividades relativas ao processo de gerenciamento dos riscos em um único servidor, **pode-se concluir que as recomendações 9.2.3 e 9.2.10 emitidas pelo TCU foram atendidas.**

8. Relação da RFB com órgãos setoriais responsáveis por acompanhar políticas públicas de concessão de benefícios

8.1 Possibilidade de melhoria na articulação da Receita Federal com órgãos setoriais, fornecendo subsídios para monitoramento e avaliação de políticas públicas

No âmbito de auditorias realizadas em outras unidades gestoras, identificou-se, por vezes, dificuldade do órgão setorial no monitoramento e na avaliação de determinadas políticas públicas de concessão de benefícios fiscais em função da ausência de dados que, segundos aqueles gestores, são resguardados por sigilo fiscal, não podendo ser compartilhados pela RFB, conforme tratado nos subitens a seguir.

8.1.1 Regime de Drawback e Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)

Durante a Auditoria Anual de Contas de 2018 do extinto MDIC, solicitou-se às secretarias finalísticas do Ministério da Economia informação sobre a divulgação da estimativa da renúncia fiscal associada aos regimes de Drawback e das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Tendo em vista a existência de sigilo fiscal, foi informado que elas não possuem acesso às informações para o cálculo do montante

de renúncias efetivamente concedidas, considerando que tal atividade é de competência exclusiva da RFB.

Questionada sobre o assunto, a RFB informou que não há acompanhamento da renúncia fiscal referente às ZPEs nem ao Drawback nos demonstrativos de gastos tributários publicados pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) devido ao não enquadramento dessas desonerações no conceito adotado por ela própria.

Por outro lado, deve ser considerado que a RFB vem publicando em seu site os valores referentes a outras reduções tributárias⁶⁵, que é a terminologia adotada para tipificar as renúncias tributárias não classificadas como gastos tributários.

Sobre isso, a RFB informou que o propósito do Demonstrativo “Outras Reduções Tributárias” é dar transparência às mudanças de legislação que impactem a arrecadação em um determinado período e que os regimes citados estão fora do prazo da série atual do demonstrativo (sendo o intervalo selecionado pela RFB o correspondente ao mandato eletivo presidencial).

Entretanto, é relevante frisar que a apuração desses recursos bem como a divulgação do seu impacto financeiro possibilitaria uma avaliação mais abrangente das políticas públicas e tributárias.

Especificamente em relação ao regime de Drawback, por exemplo, importa registrar que a estimativa de renúncia fiscal foi publicada pelo MDIC, em maio de 2016 referente aos exercícios de 2010 a 2015⁶⁶, demonstrando ser possível sua disponibilização; no entanto, as informações não foram atualizadas desde então.

Tanto que a partir das informações referentes às Declarações de Importação, a RFB foi capaz de disponibilizar o quantitativo de renúncias tributárias, vinculadas ao Drawback, para 2007 a 2019, totalizando R\$ 29,7 bilhões. Só no exercício de 2018, a renúncia totalizou R\$ 3,7 bilhões. A RFB deixou claro, entretanto, que tais valores são referentes aos tributos suspensos em decorrência do regime aduaneiro especial de Drawback no momento da importação e, portanto, não têm relação com os atos concessórios inadimplidos, cujos valores não são de fácil obtenção, conforme detalhado no item 8.2 deste relatório.

Já no que se refere especificamente às ZPEs, a Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (SE/CZPE) identificou dificuldades para monitorar e criar os controles previstos na Lei nº 11.508/2007 devido à restrição de acesso aos dados necessários.

Questionada sobre o assunto, a RFB informou que faz-se necessário incluir as empresas instaladas em ZPE em programação de ação fiscal aduaneira pós-despacho e, caso seja constatada infração ao regime, cobram-se os tributos suspensos com multa e juros de mora, sendo feita a comunicação ao CZPE sobre a situação.

⁶⁵ Informação publicada em <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/outras-renuncias-tributarias/outras-reducoes-tributarias>

⁶⁶ Informação publicada em http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/decex/Dados_drawback/Renncia-fiscal-drawback--tributos-federais.pdf

Entretanto é relevante frisar que o acesso pontual aos dados somente após aberto procedimento fiscal não contribui para a análise gerencial da política pública. Além disso, atendendo a demanda específica dos gestores responsáveis pela política, a Receita pôde apresentar uma avaliação das quatro empresas instaladas na ZPE de São Gonçalo do Amarante/CE, única operacional, atestando o cumprimento do compromisso de exportação.

A RFB informou ainda que a solução da dificuldade observada para o exercício das funções de monitoramento de competência da SE/CZPE passa pela mudança legal, criando a obrigação de prestação das informações necessárias diretamente pelas empresas instaladas em ZPE para o CZPE, pois não se entende que possa existir atribuição de competência desvinculada de estrutura de procedimentos de controle correspondente.

Nesse sentido, a ideia é que a verificação dos benefícios e compromissos estabelecidos em normas e regulamentos referentes ao regime ocorra a partir de informações prestadas pelas próprias empresas à SE/CZPE, o que já vem sendo buscado desde a aprovação da Resolução nº 14, de 29/11/2018.

Entretanto, a solução ora apresentada, quanto ao compromisso de exportação, é de caráter paliativo, uma vez que será realizado a partir de informações auto declaratórias, gerando burocracia e custo operacional, quando, em tese, poderia estar sendo feito a partir dos dados já disponíveis no âmbito do Governo Federal, os quais poderiam estar sendo compartilhados de forma sistemática entre o órgão setorial responsável pela política e a RFB, haja vista a remessa das informações sobre o cumprimento ou não dos compromissos de exportação, realizado a partir de demanda específica.

É de se ressaltar, entretanto, que o Secretário Especial da RFB passará a integrar, como membro titular, o CZPE com o intuito de aprofundar a interlocução institucional, o que tende a facilitar consideravelmente o diálogo e a troca de informações entre os órgãos envolvidos.

8.1.2 Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS)

No tocante ao Cebas/Educação, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) solicitou à RFB, para fins de realização do levantamento do custo dessa política, a disponibilização ou compartilhamento dos dados referentes à renúncia tributária usufruída pelas entidades detentoras dessa certificação, identificados por tipo de tributo, a saber: Contribuição para a Previdência Social, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido- CSLL, e Cofins.

A RFB não encaminhou esses dados para a Seres, no entanto salienta que as renúncias referentes aos tributos solicitados pelo Ministério da Educação (MEC) podem ser consultadas acessando-se o DGT. Entretanto, é importante ressaltar que os dados publicados no DGT são consolidados, não sendo individualizado por entidade certificada, o que impede o cruzamento dos dados desejado pela Unidade do MEC.

A Seres questionou, ainda, a possibilidade de disponibilização do acesso eletrônico aos dados referentes às demonstrações financeiras entregues à RFB pelas entidades

detentores do CEBAS-Educação. A Unidade ressaltou a importância dos dados visto que os demonstrativos contábeis apresentados sob bases declaratórias pelas entidades que detêm ou pleiteiam referida certificação não possuem a necessária segurança de que sejam consistentes com aqueles também apresentados pelas entidades à Receita Federal.

Para tal questionamento, a RFB informou que não foram encontrados os elementos que permitam identificar o trâmite da solicitação dentro da Unidade, mas finaliza informando que se mantém à disposição para maiores esclarecimentos e para auxiliar o Ministério da Educação na elaboração da metodologia para a avaliação das políticas públicas.

8.1.3 Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)

Por fim, a Agência Nacional de Mineração (ANM) informou que os procedimentos utilizados para a arrecadação e fiscalização da CFEM se baseiam no faturamento bruto das empresas, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização, de modo que as informações administradas pela RFB são importantes insumos para a automatização e validação de informações em ações de inteligência fiscal na área de fiscalização da arrecadação da CFEM.

Para tanto, a agência firmou convênio com a RFB para que houvesse o compartilhamento de informações administradas por ambas e, assim, a agência pudesse utilizar as informações constantes das Notas Fiscais por meio da Escrituração Contábil Digital (ECD). No entanto, o convênio ainda não está operacional.

Questionada sobre a possibilidade de compartilhamento de informações necessárias para a fiscalização a ser realizada pela ANM, a RFB informou que no Decreto nº 6.022/2008 existe previsão de acesso da Agência à ECD, mas, no entanto, o acesso só é permitido se houver procedimento fiscal aberto, conforme § 2º, art. 9º, da Instrução Normativa RFB nº 1.774/2017.

Entretanto é relevante frisar que o acesso pontual aos dados somente após aberto procedimento fiscal não contribui para a automatização e validação de informações em ações de inteligência fiscal desejada pela ANM, para as quais seriam necessários procedimentos contínuos de cruzamento de dados e monitoramento no intuito de elevar a arrecadação da CFEM e minimizar possíveis fraudes ou sonegação.

8.1.4 - Conclusão

Constata-se, portanto, que, em todas as situações acima listadas, os órgãos setoriais responsáveis por gerenciar os programas citados não tiveram acesso aos dados fiscais no detalhamento necessário ao gerenciamento e monitoramento das políticas públicas, devido ao sigilo fiscal.

Apesar de entender que os gestores das políticas devem ter a seu dispor a estrutura para monitoramento que esteja de acordo com suas atribuições, verifica-se que isso não inviabiliza que parte dessa estrutura seja fornecida pelo próprio Governo Federal, já que estamos em um cenário em que muitos dos dados necessários já estão disponíveis nas bases de dados existentes.

Além disso, a avaliação da efetividade de uma política pública voltada para a concessão de benefícios fiscais necessariamente passa pela comparação entre o montante do benefício que está sendo concedido com o retorno dado para o setor, levando-se em consideração ainda o montante de eventuais descumprimentos por parte dos beneficiários que gerariam a necessidade de cobrança a posteriori.

Diante do exposto, considerando que **1) os órgãos setoriais responsáveis pelas políticas públicas mencionadas têm enfrentado dificuldades para o monitoramento e a avaliação;** que **2) muitas vezes se acaba recorrendo a soluções que tendem a aumentar a burocracia e o custo operacional do processo e se baseiam, quando muito, em informações declaradas pelas próprias empresas;** e que **3) parte das informações necessárias já estão de posse do Governo Federal,** é necessário um esforço institucional que busque o compartilhamento do sigilo fiscal, de modo a subsidiar os órgãos responsáveis pelas políticas públicas com os dados necessários ao efetivo monitoramento e avaliação dos benefícios fiscais concedidos.

8.2 Dados relacionados aos valores inadimplentes do Drawback não são de fácil obtenção, com dificuldade na confirmação do recolhimento ou inscrição em DAU dos tributos inadimplentes

O Drawback é um regime aduaneiro especial instituído pelo Decreto Lei nº 37/1966, que desonera importações, bem como aquisições de insumos no mercado interno, desde que essas operações sejam vinculadas a um compromisso de exportação.

A inadimplência no regime do Drawback ocorre quando o beneficiário não exporta, total ou parcialmente, os bens previstos no ato concessório e não comprova que foram objeto de baixa com nacionalização, pagamento de tributos, destruição, devolução ou sinistro.

Não atendido o compromisso de exportação e nem comprovada as situações previstas, cabe o recolhimento dos impostos devidos pelas importações e pelas aquisições de insumos no mercado interno, realizadas para atender o compromisso de exportação, e cujos pagamentos foram suspensos.

Os tributos federais suspensos de pagamento são: II; IPI; Programa de Integração Social (PIS); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

O inadimplemento do regime é registrado nos módulos específicos de Drawback do Siscomex e os atos concessórios que se encontrarem nessas condições ficam disponíveis à RFB e aos demais órgãos competentes, por acesso eletrônico, para fiscalização, controle e demais providências cabíveis.

Em consulta aos dados consolidados de Drawback referentes ao mês de dezembro de 2018, verificou-se que cerca de 14% dos atos baixados foram efetuados com inadimplemento total ou parcial.

Tabela 21: Drawback suspensão - Número de atos concessórios por situação (quantidade total de AC registrados no sistema, desde 2001).

| Baixa Total | Baixados com inadimplemento total | Baixados com inadimplemento parcial |
|-------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 103.793 | 5.811 | 8.267 |
| | 6% | 8% |

Fonte: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/dececx/CGEX/Relatorios_Drawback/201812.pdf, relatório de dezembro de 2018.

Questionada sobre os valores devidos pelas empresas que tiveram os atos baixados por inadimplência, a RFB apresentou a seguinte informação:

Tabela 22: Total de Tributos Suspensos – Atos concessórios com inadimplemento total ou parcial (Em milhões de R\$)

| Ano de Baixa | Drawback Suspensão (1) | | Drawback Integrado | | Total Geral (2) |
|--------------|------------------------|------------|--------------------|------------|-----------------|
| | Inadimplemento | | Inadimplemento | | |
| | Parcial | Total | Parcial | Total | |
| 2016 | 104.779.140 | 7.036.497 | 163.731.630 | 14.620.659 | 290.167.926 |
| 2017 | 117.627.745 | 3.232.967 | 227.820.800 | 9.696.943 | 358.378.455 |
| 2018 | 76.561.256 | 3.276.677 | 187.046.452 | 10.936.048 | 277.820.433 |
| Total Geral | 298.968.141 | 13.546.141 | 578.598.882 | 35.253.650 | 926.366.814 |

Fonte: Nota/Coana nº 44, de 26/7/2019.

(1) Previstos nas Leis nºs 8.032/90 e 8.402/92.

(2) Relacionados apenas ao comércio exterior.

Observa-se, assim, um inadimplemento de, aproximadamente, R\$ 926 milhões nos últimos 3 anos, o que representa 9,2% do benefício fiscal concedido no mesmo período, considerando o valor dos inadimplementos e a estimativa de renúncia, informados pela RFB.

A Receita informou que os dados relativos aos atos concessórios estão sob controle da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e, considerando que não há relatório automático, em sistema, capaz de levantar as informações necessárias, a Receita solicitou à Secex apuração especial e, após análise das informações, apresentou os seguintes esclarecimentos:

- foi identificada possível incongruência nas informações prestadas, visto que operações inadimplidas parcialmente apresentaram percentual de exportações superior a 100%;
- o levantamento apresentado sobre o valor de tributos suspensos não contém os tributos devidos pelas compras no mercado interno (no Drawback Integrado) visto que as informações disponibilizadas pela Secex não permitem calcular, com confiabilidade, tal montante; e
- diante da possibilidade de um mesmo contribuinte poder usufruir de outros benefícios fiscais concomitantemente aos do drawback, os cálculos apresentados são estimativas gerais.

Quanto à confirmação se houve recolhimento de tributos vinculados ao inadimplemento dos atos concessórios ou se as empresas foram cadastradas em Dívida Ativa da União (DAU), a RFB informou que acompanha o recolhimento dos tributos e inscrição em DAU por código de receita e por CNPJ, independentemente da natureza de operações que deram origem a cada um dos recolhimentos, não sendo possível singularizar a parcela dos tributos vinculada a atos concessórios inadimplidos ou mesmo sua inscrição em DAU após a constatação de não pagamento.

Pelas informações apresentadas, conclui-se que os dados referentes à inadimplência do regime de Drawback não são de fácil obtenção e não é possível a confirmação do recolhimento ou inscrição em DAU dos tributos inadimplentes específicos da política pública por empresa. Apesar de a RFB ressaltar que cerca de 58% das fiscalizações em renúncias fiscais aduaneiras, encerradas entre os anos de 2007 a 2019, estão concentradas no regime aduaneiro de Drawback Suspensão, a dificuldade na obtenção dessa informação pode beneficiar empresas inadimplentes, que ainda não foram negativadas pela RFB, ao obterem atos concessórios no referido regime.

Cabe destacar, entretanto, que Secex e RFB estão agindo no sentido de modificar os critérios de concessão do Drawback de modo a incluir a avaliação do inadimplemento das empresas com o regime como uma barreira para novas concessões, o que atenua consideravelmente o risco citado acima, desde que a informação esteja disponível tempestivamente.

No relatório da AAC 2018 do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), foi ressaltada a necessidade de a Secex avaliar as incongruências nas informações prestadas à RFB, bem como avaliar qual o detalhamento necessário que permita à Receita identificar os tributos devidos pelas compras do mercado interno.

Assim, considerando que **uma das causas da dificuldade apontada está na forma de disponibilização e tratamento das informações**, verifica-se a relevância de interlocução entre a RFB e a Secex para permitir pelo menos o levantamento dos valores relacionados à inadimplência.

9. Readequação da atuação da Auditoria Interna da Receita Federal

A partir dos trabalhos de auditoria da CGU realizados junto à RFB, verificou-se que praticamente todas as respostas às demandas encaminhadas à Receita Federal eram respondidas por expedientes da AUDIT/RFB, apesar de os questionamentos estarem direcionados para as áreas técnicas dos órgãos responsáveis pelos processos que estão em avaliação pela CGU. Foi evidenciado que esse procedimento ocorria em função da Portaria RFB nº 1.646, 03/07/2009, que disciplina as rotinas e procedimentos para o atendimento aos Órgãos de Controle, conforme trecho transcrito a seguir:

Art. 5º A rotina para fins de atendimento das demandas oriundas dos órgãos de controle externo e interno compreenderá, basicamente, as seguintes etapas:

(...)

IV - a Diaex efetuará a análise do expediente elaborado pela área técnica, observado o disposto no inciso V, e preparará ofício de encaminhamento ao órgão de controle interessado, a ser assinado pelo Secretário, Secretário-Adjunto ou Subsecretário;

V - a Diaex consolidará, complementarará ou reproduzirá, no todo ou em parte, em Nota própria, as informações prestadas pelas áreas técnicas;

VI - no caso de qualquer outra unidade da RFB vir a receber demanda direta de órgão de controle externo ou interno, deverá dar ciência à Audit e

responder diretamente ao órgão demandante, atentando para o cumprimento do prazo;

Inicialmente, cabe destacar que o que se observa em outras unidades de auditoria interna governamental é a centralização da demandas dos Órgãos de Controle na auditoria interna para fins de controle de prazo e de qualidade das respostas, mas o expediente elaborado pela auditoria interna em resposta a essas demandas simplesmente encaminha, em anexo, o posicionamento das áreas técnicas, que são efetivamente aquelas responsáveis pela prestação das informações. Nesse sentido, apesar de o regramento interno da RFB determinar a realização dessa rotina de trabalho pela AUDIT/RFB, esta Controladoria entende que esses não são procedimentos adequados ao papel de unidade de auditoria interna governamental.

Ao responder o questionamento endereçado às áreas técnicas da RFB, a AUDIT/RFB assume um papel de gestão e se torna responsável pela informação técnica apresentada, assumindo o risco por ela, o que desvirtua do seu papel de UAIG previsto nas normas que balizam a atividade de auditoria interna governamental em âmbito nacional e internacional.

Mesmo porque o inciso VI da portaria supracitada prevê a possibilidade de que a área técnica responda diretamente aos Órgãos de Controle, o que demonstra que a decisão de que a AUDIT/RFB deva elaborar as respostas a essas demandas não foi estabelecida com o intuito de padronizar procedimentos nem de mitigar qualquer risco que tenha sido identificado, caracterizando-se apenas como uma burocratização do processo, com impacto nos prazos para atendimento dos Órgãos de Controle e gerando exposição da AUDIT/RFB a riscos desnecessariamente.

Deve-se considerar ainda a elevada quantidade de demandas da CGU e do TCU informadas no RAIN/2018, ocupando a carga horária alocada na Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle Externo (Diaex/RFB), de 3.408 homem/hora por ano, o que corresponde a pouco mais de 16% do total de horas gasto efetivamente com as auditorias (21.146 horas), sendo superior à maioria dos trabalhos executados em 2018.

Assim, tendo em conta o baixo índice de conclusão das auditorias previstas no PAINT/2017 (20%) e no PAINT/2018 (39%), essa situação demonstra a possibilidade de direcionar os esforços utilizados na produção de respostas aos Órgãos de Controle, para as atividades típicas de auditoria interna (avaliação e consultoria), a partir da revisão desta atribuição da AUDIT/RFB.

Nesse sentido, em atendimento à Nota de Auditoria 201901004/01, foi editada a Portaria 1.421/2019, de 20/08/2019, que revogou a Portaria nº 1.646/2009 e alterou o fluxo de trabalho da AUDIT/RFB, adequando-o conforme descrito.

Inclusive, cabe destacar que, de forma prática, após a emissão da citada Nota de Auditoria e mesmo antes da edição a citada Portaria, já passaram a ser encaminhadas como respostas às demandas efetuadas os documentos assinados diretamente pelas áreas técnicas responsáveis pela informação que estava sendo prestada.

10. Dificuldade de disponibilização de informações, tanto analíticas quanto sintéticas, de forma tempestiva e com confiabilidade

No Relatório de Auditoria Anual de Contas do Ministério da Fazenda para o exercício de 2017 foram relatadas dificuldades enfrentadas durante o trabalho, em função de restrições decorridas da alegação de sigilo fiscal de contribuintes e sigilo estratégico das regras de negócio, que impossibilitaram, naquele momento, a coleta de evidências suficientes e adequadas para a avaliação da efetividade dos controles internos.

Na presente auditoria várias dessas dificuldades foram superadas, de modo que as informações requeridas foram disponibilizadas e houve uma atuação da auditoria interna proativa e tempestiva no que se refere à utilização do Ambiente Seguro e Controlado, em que pese se manter o entendimento já externado pelos Órgãos de Controle de que se deve perseguir o acesso total e irrestrito às informações sujeitas à sigilo, com a adoção das medidas que garantam o seu adequado compartilhamento.

Entretanto, mesmo com a melhora no fornecimento de dados quando comparado com o ano anterior, para pelo menos 3 dos 6 processos associados à Cadeia de Valor nº 2 - "Gestão dos Créditos da Fazenda Pública" que foram avaliados nesta auditoria, houve dificuldade de disponibilização de informações, tanto analíticas quanto sintéticas, de forma tempestiva e com confiabilidade, conforme detalhado a seguir.

a) Inscrição dos créditos em DAU

No âmbito desse processo, o achado de auditoria relatado no item 2.2 trata da não confiabilidade dos dados da Dívida Ativa da União contabilizados no Siafi, levando à necessidade de ajustes nos sistemas da PGFN que hoje impossibilitam a conciliação efetiva dos valores, em função, por exemplo, de as datas de referência para a sensibilização do Siafi serem divergentes daquelas utilizadas nos sistemas da PGFN.

Já no item 2.3, verificou-se a necessidade de melhoria dos mecanismos que permitam aferir se o prazo, estabelecido nos próprios normativos das Unidades, para encaminhamento de créditos para inscrição em DAU está sendo cumprido ou não.

Isso porque, conforme informado pela RFB, apesar de existirem os atributos que caracterizam a data em que o crédito passou a ser exigível, são necessários outros parâmetros, tais como a data de envio da intimação, bem como informações sobre os eventos de interrupção e suspensão da exigibilidade do crédito.

Além disso, há os créditos de baixo valor que aguardam o alcance de um valor mínimo para serem enviados, bem como os créditos que são encaminhados sem data de referência da prescrição, situações que afetam o processo de verificação do adequado encaminhamento dos créditos para inscrição.

Por fim, conforme achado descrito no item 2.4, em que pese a PGFN ser capaz de identificar os processos administrativos encaminhados para inscrição em DAU e que, por algum motivo, foram rejeitados, na RFB (órgão de origem), não se mostrou possível avaliar os valores envolvidos nos créditos rejeitados e nem a situação atual, ou seja, se foram encaminhados novamente para inscrição, se foram cancelados ou se continuam no órgão de origem.

b) Atuação na garantia do crédito

Conforme tratado no item 4.1 deste relatório, ao longo da auditoria sobre o processo de propositura de medidas cautelares pela PGFN a partir de representações da RFB, a equipe de auditoria se deparou com grande dificuldade para se obter informações confiáveis, tanto analíticas quanto sintéticas, acerca do universo e da situação de tais processos, em função da ausência de informações gerenciais.

A PGFN informou que não dispõe de informações gerenciais acerca dos processos tramitados pela RFB para ajuizamento de MCF, não podendo informar quantas foram acatadas, rejeitadas ou ainda estão pendentes de posicionamento.

Já a RFB informou haver 68 procedimentos fiscais que continham representações de cautelares vinculadas a eles, formalizadas em 71 processos.

Porém, ao se consultar o sistema DW-RFB, a equipe de auditoria identificou 255 processos abertos em 2018 cujo subtipo era “medida cautelar” ou “requerimento de medida cautelar”, número significativamente maior que o inicialmente informado pela RFB.

Desses 255 processos, 195 não constavam no primeiro universo encaminhado pela RFB, de 71 processos, de modo que a equipe de auditoria passou a trabalhar com uma lista de 266 processos de 2018⁶⁷.

Somou-se a esse universo todos os processos formalizados em 2019, até maio, que não eram sigilosos, totalizando 280 processos passíveis de análise. Desses, 101 processos não foram disponibilizados pelos gestores tempestivamente, conforme tratado no anexo V deste relatório, restando, portanto, 179 processos na lista a ser analisada.

A primeira avaliação efetuada pela equipe de auditoria permitiu identificar que nem todos os processos foram formalizados a partir de proposição da RFB para ajuizamento de MCF, trazendo mais uma insegurança acerca dos dados disponíveis. De forma resumida, tem-se o cenário descrito na Tabela 23.

Tabela 23: Universo de processos analisados pela equipe de auditoria

| | Amostra inicial - RFB | Amostra complementar - auditoria | Processos de 2019 não sigilosos⁶⁸ | Total |
|---------------------------------------|------------------------------|---|---|--------------|
| Processos solicitados | 71 | 195 | 14 | 280 |
| Processos disponibilizados | 44 | 121 | 14 | 179 |
| - proposição da RFB | 37 | 65 | 7 | 109 |
| - outros tipos de processo | 7 | 56 | 7 | 70 |
| Processos não disponibilizados | 27 | 74 | 0 | 101 |

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria.

⁶⁷ 71 processos elencados inicialmente pela RFB e 195 processos identificados posteriormente no DW – RFB.

⁶⁸ Não foi solicitado formalmente o acesso, tendo sido consultados pela equipe de auditoria diretamente no e-Processos, por não serem processos sigilosos.

Observa-se, assim, que não tem como saber se a equipe de auditoria teve acesso a todos os processos que foram formalizados a partir de representações da RFB com proposta de medida cautelar fiscal, já que os gestores não possuem sistemas que permitam a disponibilização de informações gerenciais e os filtros disponíveis no DW-RFB não garantem a extração de todo o universo, uma vez que existem processos classificados no subtipo MCF que não o são, ao passo que foram identificados processos de outros subtipos que, de fato, foram formalizados a partir de representações da RFB para a PGFN propondo o ajuizamento de MCF.

Ressalta-se ainda que, para se fazer os testes de auditoria foi necessário entrar em cada processo administrativo e checar os documentos acostados nos autos de forma a se tentar identificar se havia uma representação da RFB, qual foi o posicionamento da PGFN e, em caso de ter concordado com a propositura de MCF, se a mesma foi concedida e em qual valor, além de se identificar as datas das principais etapas do fluxo, com vistas a avaliar o cumprimento ou não dos normativos que regem o processo.

c) Gestão do direito creditório do contribuinte

Inicialmente, conforme tratado no item 5.4, apesar de o controle de alçadas ter sido apresentado como um dos principais controles relacionados à atuação das autoridades tributárias quando do reconhecimento do direito creditório do contribuinte, para se averiguar o cumprimento dos limites estabelecidos é necessário entrar em cada um dos processos administrativos, localizar o despacho decisório e gerar a página de autenticação para se identificar quantos e quais auditores de fato assinaram cada documento.

Observa-se que não existe infraestrutura que permita testar, de forma gerencial e consolidada, se o mecanismo de controle estabelecido pelos gestores está sendo cumprido ou não. Apesar de os gestores argumentarem que a própria equipe de auditoria conseguiu efetuar os testes e que o risco se mostrou baixo, destaca-se o alto custo associado para se testar o controle.

Associa-se a isso, o achado descrito no item 5.2 deste relatório, de que o processo de trabalho “Gerir Direito Creditório do Contribuinte” ainda não foi submetido a um processo formal de gerenciamento de riscos, de modo que não se tem evidências de que o risco de descumprimento das alçadas já tenha sido mapeado e avaliado e, portanto, ter sido sopesado em relação aos custos de um eventual controle.

Cabe ressaltar ainda que, apesar de essa informação ter sido consumida em um processo de auditoria, ela poderia ser útil para a 1ª linha de defesa, gerando dados para a produção de indicadores que indicassem eventuais gargalos, alertas ou necessidades de capacitação.

Entretanto, esse não foi o maior obstáculo que surgiu durante o processo de auditoria, já que uma das questões de auditoria passava pela validação dos valores consolidados apresentados pela RFB relativos a 2018 (número de PER/DCOMP analisados, valor total de crédito solicitado pelo contribuinte e valor total da glosa) a partir das informações analíticas, de cada processo gerado nos sistemas informatizados da Receita, conforme tratado no item 5.1.

A primeira dificuldade estava relacionada à fragilidade no processo de extração de informações gerenciais e armazenamento dos produtos e insumos dos processos de trabalho estabelecidos, como as memórias de cálculo. Para recompor esses números foi necessária a realização de novas extrações de relatórios e dados que já haviam sofrido modificação, gerando grande dificuldade, inclusive para os gestores, na compatibilização de informações.

Tanto que os dados e informações fornecidos pela RFB em junho de 2019 tiveram que ser retificados em agosto de 2019 após a detecção de inconsistências pela equipe de auditoria: na base de dados fornecida como sendo o estoque de documentos pendente de análise no início de exercício 2018, acrescidos dos documentos nele recepcionados, contendo cerca de 4 milhões de documentos de todas as SRRF, foi identificado um volume substancial de documentos, 1,2 milhões de documentos, com situações que indicavam já terem sido analisados em anos anteriores a 2018⁶⁹ e sem a informação do fluxo de análise ocorrido, se manual ou automático.

Tal situação ensejou, inclusive, a solicitação de prorrogação de prazo junto ao Tribunal de Contas da União para encaminhamento das peças do controle interno e finalização da auditoria, uma vez que todas as análises realizadas pela equipe de auditoria até aquele momento teriam que ser refeitas, de modo que a opinião emitida pela equipe pudesse ser revestida de maior segurança.

Em um esforço adicional para tentar garantir a confiabilidade da informação, em setembro, a equipe da CGU elaborou amostra aleatória de documentos e procedeu a validação individualizada, por meio de consultas específicas nos próprios sistemas da RFB, acessados na Sala de Sigilo.

A partir desse procedimento, foi constatado que, para diversos registros da amostra aleatória, a informação repassada pela RFB estava divergente daquela registrada nos sistemas informatizados, no que se refere ao valor total do crédito pleiteado.

A apuração realizada pela CGU, comparando apenas um subconjunto do total de registros da base de dados (lista inicial da Corec obtida na Intranet da RFB) identificou inconsistências em cerca de 56 mil registros, totalizando uma diferença de R\$ 9,9 bilhões.

De acordo com a área técnica da RFB, houve problemas na geração das bases de dados para atender a demanda da CGU, no que se referem aos critérios e às métricas utilizadas para indicação do valor pleiteado. Isso teria ocorrido em função da necessidade de geração de consultas específicas para atender a demanda, as quais não seriam passíveis de serem realizadas com as consultas já construídas. Em função do avançado estágio da auditoria, foi informado que não haveria tempo hábil para correção em todos os registros, mas a RFB se propôs a corrigir os principais casos.

⁶⁹ A RFB já havia informado que o sistema de informações gerenciais, DW PER/DCOMP, não era estruturado em versões, o que impedia “extrair essas informações com ponto focal do início de 2018.” Também não mantém nenhuma relação histórica dos documentos em estoque no momento da extração da “Lista Inicial”. Seria possível, entretanto, filtrar e montar relatório com todos os PER/DCOMP que passaram por determinada situação. Mas, no caso, o atributo “Ano RDC” não traz a data de reconhecimento do direito creditório – RDC para os documentos analisados na forma de “Tratamento Manual”, o que teria gerado o erro.

Dos 56 mil registros inicialmente identificados pela CGU com inconsistências, a RFB apresentou correção para cerca de 30 mil. Essa correção diminuiu o impacto identificado pela CGU de R\$ 9,9 para R\$ 9,2 bilhões. Além disso, foram apresentadas correções para outros 324 mil casos, não identificados pela CGU inicialmente, totalizando cerca de 354 mil registros com erros identificados e corrigidos.

A despeito dos esforços apresentados para reparação das inconformidades, destaca-se que as correções apresentadas pela RFB não contemplaram todos os registros com problemas, sendo evidente que as divergências que impactaram nos maiores valores, continuam pendentes de reparação. Destaca-se ainda que a quantidade total de registros efetivamente com erro é desconhecida, assim como o impacto desse erro em termos de valores.

Importante destacar que, na justificativa para a ocorrência dessas inconsistências em um segundo momento, a RFB informou que todos os erros foram corrigidos e que as divergências restantes não se tratariam exatamente de um erro, e sim de diferença de critérios utilizados para extração da informação. Sobre esse argumento, é importante destacar que, quando da apresentação da informação à CGU, em nenhum momento foi feita essa ressalva quanto ao significado dos dados, de modo que a equipe tratou como erro os casos de informações diferentes daquelas obtidas diretamente na Sala de Sigilo.

Ainda sobre o tema, cabe destacar que as informações solicitadas pela equipe de auditoria dizem respeito ao detalhamento do estoque de documentos pendentes de análise e a indicação daqueles analisados em um determinado período, com o número do documento, dados sobre sua situação, valores relacionados, Unidade da RFB responsável pela análise, indicadores utilizados para priorização e fluxo utilizado para análise, se manual ou automático. Ou seja, entende-se que são informações relevantes para que o Órgão Central consiga acompanhar a execução do processo de trabalho e adotar medidas de forma tempestiva, caso necessário.

Os gestores, em sua manifestação, concordaram que as informações sobre os documentos pendentes de análise e analisados em determinado período são imprescindíveis e que tais dados estariam disponíveis para consultas operacionais e gerenciais no DW e no SIEF, com exceção dos indicadores utilizados para a priorização (que seriam as únicas informações não existentes no DW), de modo que as informações disponíveis tem sido suficientes para a tomada de decisões pela RFB, considerando seus objetivos estratégicos e em atenção a suas competências.

Sobre essa argumentação, deve ser registrado que o próprio gestor informou, em outra ocasião, que não seria possível utilizar o DW para disponibilização das informações solicitadas pela equipe da CGU, em virtude de limitação da ferramenta para extração de relatórios on-line, o qual limita exportações para cerca de 64 mil registros (para o trabalho em questão, a base de dados necessária para análise pela CGU possui cerca de 4 milhões de registros). Além disso, não dispor, de forma gerencial, dos critérios de seleção, tanto estabelecidos pelo Órgão Central quanto pelas unidades descentralizadas já se mostra uma questão a ser enfrentada, já que o processo se baseia em etapas de seleção, conforme retratado no item 5.1.

Assim, mesmo com todo o esforço da equipe técnica da RFB, a conclusão da equipe de auditoria foi pela impossibilidade de realizar a conciliação dos demonstrativos sintéticos com as bases de dados detalhadas fornecidas ao longo do trabalho.

Importa destacar que não foi objeto do escopo do trabalho avaliar a integridade dos dados armazenados nos sistemas de origem, mas tão-somente sobre a dificuldade de se obter dados gerais, consolidados e estruturados.

Soma-se ao fato narrado a fragmentação na gestão da informação institucional relacionada ao processo de trabalho, gerando a necessidade de se solicitar as mesmas informações em ambos os níveis institucionais (central e regional) e nas diversas unidades e subunidades envolvidas, o que, por si só, já pode gerar divergência nos dados apresentados em função de uma mera interpretação diferente do pedido entre os diversos interlocutores.

d) Conclusão

A partir dos achados descritos nas alíneas anteriores, apesar da inegável evolução no acesso às informações e com a possibilidade de contato direto com as áreas técnicas responsáveis pelos temas, passou-se de um cenário geral em que antes havia dificuldade no acesso aos dados para um cenário de dificuldade de disponibilização desses dados de forma tempestiva e confiável.

Tais informações são fundamentais para a emissão de opinião por parte da auditoria interna, considerada como a terceira linha de defesa, e as dificuldades apresentadas, apesar de ter se buscado contorná-las, na medida do possível, levam à conclusão pela dificuldade de se auditar os processos selecionados.

Entretanto, importa registrar que esses dados também são extremamente relevantes para o próprio gestor, enquanto primeira linha de defesa, para acompanhamento da execução de seus processos e para a tomada de decisão tempestiva e com segurança.

As causas para as dificuldades apontadas passam, principalmente, pela falta de infraestrutura das áreas responsáveis pelos temas, em especial no que se refere a ferramentas tecnológicas que permitam a consolidação de informações a partir das diversas bases de dados disponíveis.

Ressalta-se, novamente, que praticamente todas as informações solicitadas poderiam ser úteis para os próprios gestores, inclusive permitindo a criação de indicadores de monitoramento de seus processos, identificação de gargalos e possibilidades de otimização, o que se mostra relevante em um cenário de escassez de mão-de-obra em praticamente todos os órgãos da Administração Pública, o que torna a utilização da tecnologia da informação uma solução fundamental.

RECOMENDAÇÕES

- 1) Que a PGFN apresente o plano de implementação das ações em curso ou ainda previstas voltadas ao acompanhamento das atividades de cobrança judicial e administrativa do crédito público, a exemplo das iniciativas abaixo descritas, sem prejuízo de outras:
 - a) implantação do módulo de distribuição de demandas do Sistema *Analytics*, que indicará tarefas a serem executadas pelas unidades;
 - b) Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em DAU e FGTS, que trabalha com a lógica de seleção de devedores para acompanhamento com base em critérios de eficiência na recuperação; e
 - c) atividades de monitoramento dos resultados a partir do sistema DW das listas dos devedores selecionadas pelas Unidades.

Achado 1.1

- 2) Que a Secretaria Executiva coordene RFB e PGFN no sentido de formalizar o modelo de compartilhamento de dados a ser adotado de forma a garantir a geração do valor previsto para a Cadeia de Valor 02 – Gestão dos Créditos da Fazenda Pública de Arrecadação Federal.

Achado 2.1

- 3) Que a Secretaria Executiva coordene RFB e PGFN no sentido de formalizar um plano de implantação do modelo de compartilhamento de dados, no curto, médio e longo prazos, com identificação das informações a serem compartilhadas, de que forma, em que periodicidade e com a atribuição de responsabilidade aos respectivos atores.

Achado 2.1

- 4) Que a PGFN, em parceria com a STN, apresente plano de ação para a conclusão das melhorias nos sistemas SIDA e DW PGFN, de modo a permitir, o quanto antes, o registro contábil tempestivo e fidedigno do estoque dos créditos inscritos em DAU, bem como das principais transações que acarretam sua variação.

Achados 2.2 e 10

- 5) Que a PGFN, em parceria com a STN, aperfeiçoe a rotina mensal de conciliação entre os valores da DAU nos sistemas SIDA, DW-PGFN e Siafi, identificando e ajustando eventuais divergências, de maneira a minimizar seus impactos nas demonstrações contábeis trimestrais; em caso de discrepâncias materiais, divulga-las com as devidas notas explicativas, de modo a dar toda a transparência necessária ao processo.

Achados 2.2 e 10

- 6) Que a PGFN, em parceria com a STN, realize a revisão da expressão contábil de cada ocorrência registrada no Sistema SIDA, verificando inclusive a possibilidade de

simplificação, definindo os principais grupos de transações que deveriam ser evidenciados pelas contas contábeis no Siafi, de modo a dar a transparência necessária aos fatos econômicos que afetam o estoque da DAU.

Achado 2.2

- 7) Que a PGFN promova, em conjunto com a RFB e em parceria com a STN, a avaliação de custo/benefício e da pertinência da adoção de procedimento detalhado previsto no item 5.2.1. do MCASP 8ª Edição (Procedimento de Registro 1) para o registro contábil dos créditos encaminhados para inscrição em DAU.

Achado 2.2

- 8) Que a PGFN revise, em parceria com a STN, as contas contábeis de controle da DAU, de maneira a se evitar a utilização de contas genéricas para registro de ajustes de saldo em valores expressivos, sem a clara evidenciação dos fatos econômicos contabilizados.

Achado 2.2

- 9) Que a PGFN, em parceria com a STN, elabore plano de ação voltado ao tratamento da dívida ativa previdenciária, de modo a evitar o registro de valores expressivos sem a clara evidenciação dos fatos econômicos contabilizados.

Achado 2.2

- 10) Que a Secretaria Executiva coordene RFB e PGFN no sentido de definir a melhor métrica para aferição do cumprimento da Portaria MF nº 447/2018, procedendo eventuais alterações normativas que se mostrarem necessárias em função de outros normativos que estipulem procedimentos específicos, construindo indicadores que permitam realizar o monitoramento gerencial sobre o processo de encaminhamento dos créditos.

Achados 2.3 e 10

- 11) Que a PGFN estenda a orientação para inserção da informação sobre a data de referência para prescrição para todos órgãos, avaliando a possibilidade de se estabelecer como motivo para rejeição de débitos encaminhados para inscrição a ausência dessa informação.

Achado 2.3

- 12) Considerando que o processo de Inscrição Otimizada está em aprimoramento, que PGFN realize, ao longo de 2020, monitoramento periódico do volume de processos rejeitados, segregando por motivo da rejeição, de modo a verificar se há necessidade de se aprofundar na avaliação detalhada deste processo de trabalho.

Achado 2.4

- 13) A partir dos resultados obtidos pelo monitoramento periódico do volume de processos rejeitados, caso se verifique que ainda existe um volume significativo de rejeições, principalmente em função de já serem considerados prescritos, que a

Secretaria Executiva coordene RFB e PGFN na definição de mecanismos que permitam rastrear os créditos rejeitados e calcular sua materialidade, construindo indicadores que possibilitem a avaliação do impacto dessas rejeições, com o objetivo de se definir a necessidade ou não de implementação de controles específicos.

Achados 2.4 e 10

- 14) Que a PGFN, após a homologação da rotina automática de inclusão de corresponsáveis para sucessões formais para inscrições do estoque da DAU, prevista para dezembro de 2019, disponibilize as regras de negócio da funcionalidade, a exemplo de periodicidade de execução da rotina e eventuais casos excepcionais não abrangidos por ela.

Achado 3.2

- 15) Que a Secretaria Executiva coordene ação da RFB e da PGFN buscando apresentar plano de ação para estruturar o processo de avaliação das representações da RFB para proposição de medidas cautelares fiscais, considerando aspectos normativos e tecnológicos, de forma a garantir que todas as representações sejam tratadas tempestivamente e que os dados desde a representação até o resultado final estejam disponíveis, de forma estruturada, para todos os atores, levando em consideração a avaliação quanto à oportunidade e conveniência de implementação do módulo garantia no sistema Conprovi, conforme determinado pelos normativos que regem o processo, sem prejuízo de considerar as demais ferramentas utilizadas atualmente ou que venham a ser desenvolvidas.

Achados 4.1 e 10

- 16) Que a Secretaria Executiva coordene ação da RFB e da PGFN buscando elaborar indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação da execução do processo de avaliação das representações da RFB para proposição de medidas cautelares fiscais, medindo, pelo menos, o tempo gasto em cada etapa relevante do processo, os resultados de acatamento ou não da representação encaminhada pela RFB e os valores envolvidos desde a representação até o que foi efetivamente ajuizado e concedido.

Achados 4.1 e 10

- 17) Que a RFB estabeleça em orientação técnica padrão de registro e reporte dos critérios adotados e da seleção de documentos sujeitos à Auditoria de Crédito, assim como das suas subseqüentes alterações nas decisões, por pleito individualizado, definindo ainda pontos de controle para avaliação, de modo a garantir a aderência e fundamentação das decisões, permitindo a retroalimentação do processo de seleção e seu constante aperfeiçoamento.

Achado 5.1

- 18) Que a RFB avalie a oportunidade e conveniência de aprimorar o controle de alçadas já instituído no âmbito do processo "Gerir Direito Creditório" no sentido de que seja possível a geração de informações consolidadas a respeito dos auditores responsáveis pelos Despachos Decisórios de cada PER/DCOMP analisada, inclusive

para os casos que exigem a manifestação de apenas um auditor, justificando a eventual impossibilidade de implementação do aprimoramento proposto.

Achados 5.4 e 10

- 19) Que a Secretaria Executiva, com apoio das Secretarias Especiais e dirigentes dos órgãos/entidades envolvidos, estabeleça diretrizes, metas e meios de monitoramento para coordenação dos projetos voltados para a efetiva desburocratização do cumprimento das obrigações tributárias e previdenciárias.

Achado 6.1

- 20) Que a RFB, no próximo ciclo de gerenciamento de riscos, identifique, avalie e dê o devido tratamento aos riscos financeiros/orçamentários do projeto “PUC 02 - DCTFWeb”, de forma que sua evolução não seja prejudicada - ou seja impactada no menor grau possível – por restrições dessa natureza.

Achados 6.1, 6.2 e 6.3

- 21) Que a RFB elabore plano de ação com o objetivo de efetuar a integração entre o sistema Omissos PJ e os sistemas de controle e tratamento da DCTFWeb ao nível necessário, mas de forma que fique o menos condicionado possível ao aporte de recursos orçamentários/financeiros adicionais.

Achados 6.2 e 6.3

- 22) Que a RFB, com base em uma análise de risco, de custo-benefício e de custo de oportunidade de seus projetos e processos de trabalho estratégicos, estabeleça plano de ação para descontinuar sistemas pouco produtivos e/ou obsoletos e priorizar desenvolvimento, manutenção e início de produção dos sistemas informatizados, especialmente aqueles com potencial para gerar impacto positivo na arrecadação.

Achados 2.3, 2.4, 4.1, 6.1, 6.2 e 6.3

- 23) Que a RFB defina plano de ação com diretrizes e metodologia de compartilhamento de dados, inclusive de seu sigilo, que sejam necessários ao monitoramento e avaliação de políticas públicas que tenham como instrumento a alteração da receita pública, gerando impacto na arrecadação fiscal, sempre que demandado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) ou órgão equivalente.

Achado 8.1

- 24) Que a RFB, em articulação com órgãos setoriais responsáveis pelas políticas públicas citadas nesse relatório (MEC, ANM, Sepec/ME e Secint/ME), institua sistemática que auxilie no monitoramento e na avaliação das respectivas políticas públicas.

Achado 8.1

25) Que a RFB viabilize a publicação, em transparência ativa, dos valores relativos aos benefícios concedidos relativos ao Drawback e à ZPE no demonstrativo “Outras Reduções Tributárias” ou outro que for mais conveniente, mesmo que seja no sítio do órgão setorial responsável pela política pública, ou apresente as justificativas que impedem tal procedimento.

Achado 8.1

26) Que a RFB defina, em conjunto com a SECEX/ME, as rotinas e informações necessárias para a identificação dos contribuintes inadimplentes com o regime de drawback, inclusive com os tributos devidos pelas compras do mercado interno, bem como os respectivos valores consolidados das inadimplências, de modo a permitir a transparência ativa dos dados consolidados de imediato no sítio da política pública.

Achado 8.2

27) Que a RFB avalie a possibilidade de associar os valores inadimplentes dos contribuintes, e seu posterior recolhimento ou inscrição em DAU, à operação que lhes deram origem, de modo a permitir uma avaliação mais efetiva das políticas públicas de concessão de benefícios ou apresente as justificativas que impedem tal procedimento.

Achado 8.2

CONCLUSÃO

A análise sobre processos associados à Cadeia de Valor nº 2 - “**Gestão dos Créditos da Fazenda Pública**” demonstrou que as Unidades envolvidas, de um modo geral, estão buscando desenvolver suas atividades de forma a melhorar a qualidade da arrecadação de recursos. Entretanto, conforme relatado, foram identificados pontos que merecem especial atenção, em virtude do impacto que podem trazer aos resultados esperados para a citada Cadeia de Valor.

No caso da PGFN, as ações internas voltadas à implementação do projeto do Novo Modelo de Cobrança, em 2018, foram direcionadas à formação de um ambiente normativo e de estruturação administrativa, de modo que os seus processos internos e riscos não foram mapeados, e as ações de cobrança ainda obedeceram a normas anteriores, que não levam em conta a avaliação da saúde financeira dos credores para fins de direcionamento das suas atividades de cobrança. Seu planejamento de trabalho para o futuro conta muito com a estruturação das suas unidades descentralizadas, sendo o Órgão Central o definidor de diretrizes de atuação, aumentando consideravelmente a necessidade de um processo de coordenação efetivo.

Sobre isso importa destacar que a infraestrutura que vem sendo montada a partir da criação de painéis tendem a promover o acompanhamento das atividades que serão priorizadas e executadas pelas unidades descentralizadas.

Para o bom funcionamento desse modelo, destaca-se a importância dos projetos estratégicos em andamento na Unidade (inicialmente financiados pelo PMIME, o qual foi encerrado), considerando que apenas dois foram efetivamente concluídos e a previsão de entrega dos outros 3 é para o 2020. Dentre esses, destacamos os dois projetos de aperfeiçoamento dos processos de cobrança administrativa e judicial.

Isso porque, apesar de ser plenamente justificável a diretriz de priorização de cobrança administrativa dos créditos com maior probabilidade de recuperação, não se pode deixar de se ter ferramentas que auxiliem nas estratégias de cobrança para os créditos classificados com o *rating* C e D, pois o histórico demonstra tendência de crescimento do estoque e de redução da recuperação para esses casos.

Especificamente sobre as estratégias de cobrança administrativa, verificou-se que, no âmbito da responsabilização de terceiros relacionados a créditos inscritos em DAU, verificou-se que está sendo implantada rotina que visa a automatização de procedimentos, o que daria maior segurança ao processo de inclusão de responsáveis para inscrições da Dívida Ativa da União associadas a empresas baixadas por operação de incorporação por sucessão formal.

Além disso, verificou-se que é de conhecimento da PGFN o risco de exclusão indevida de responsáveis previamente associados a inscrições em DAU, de modo que, mesmo não tendo sido formalmente avaliado o impacto e a probabilidade desse evento, a iniciativa de monitoramento de transações sensíveis se mostra um relevante instrumento de controle, desde que sejam geradas consequências práticas para as eventuais *red flags*.

É importante observar que a mobilização interna da PGFN individualmente por si só não se mostra suficiente para a otimização dos processos, haja vista que a sistemática de recuperação de crédito, por se tratar de processo transversal, depende de uma série de *inputs* atuais, tempestivos e disponíveis vindos de outros órgãos, principalmente da RFB, para que as estratégias de cobrança da PGFN sejam bem-sucedidas.

Nesse aspecto, ao se analisar, como fator externo, a integração entre os órgãos, seja por meio do compartilhamento de dados, envio de crédito para inscrição em DAU, ou por meio de ações conjuntas para atuação em medidas de urgência, verifica-se a necessidade de atenção redobrada, haja vista que a CGU detectou nesses momentos de interação falhas decorrentes de comunicação e negociação que ainda não foram superadas.

Do ponto de vista da PGFN, como a estratégia de cobrança se baseia na qualidade do crédito como critério de atuação, isso depende intrinsecamente da disponibilidade dos dados dos contribuintes fornecidos pela RFB e, conforme detalhado, o processo para compartilhamento desses dados ainda não foi efetivamente definido, gerando desatualização das informações.

Além disso, apesar de ter sido estabelecido regramento conjunto entre as duas Unidades com a definição de prazo para cobrança administrativa no âmbito da RFB e posterior encaminhamento de créditos para fins de inscrição em Dívida Ativa da União pela PGFN, não existe mecanismo que permita, efetivamente, aferir o seu cumprimento. Entretanto, utilizando as métricas disponíveis, observou-se que mais de 60% dos créditos foram inscritos acima de 1 ano da data em que se tornaram exigíveis

A definição desse prazo visa evitar que um grande lapso temporal desde o momento em que o crédito passa a ser exigível até o início das ações de cobrança possa diminuir ou cessar as chances de recuperabilidade, prejudicando a estratégia de aumentar a efetividade da recuperação desses ativos. Ainda, com o passar do tempo, o baixo grau de recuperabilidade aumenta o custo-benefício das ações de cobrança, prejudicando a eficiência da estratégia de recuperação.

Ainda no que se refere à interrelação entre RFB e PGFN, observou-se que não existe integração entre a rotina estabelecida na PGFN, de rejeição de créditos encaminhados para inscrição e os sistemas de origem da RFB, pois não se mostrou possível rastrear, de forma gerencial, o que ocorreu com os créditos rejeitados e nem qual a materialidade envolvida nesses casos.

Destaca-se, inclusive, que no período de 8 meses, foram rejeitados mais de 10 mil processos, dos quais 90% eram provenientes da RFB, sendo 197 processos rejeitados em função de conterem créditos considerados prescritos, sem a possibilidade de se rastrear de forma efetiva a materialidade envolvida.

No que se refere aos atos de conformidade da gestão, verificaram-se fragilidades nos procedimentos adotados para a contabilização da Dívida Ativa da União, com impacto na representação fidedigna dos dados no Siafi. Sobre isso, foi demonstrado que, a despeito dos esforços da PGFN, as divergências persistem, e trata-se de ponto que vem sendo objeto de atuação dos Órgãos de Controle em trabalhos anteriores.

Sobre o assunto, identificou-se, além da efetiva divergência de valores entre o estoque da DAU constante dos sistemas da PGFN com o Siafi, a falha na evidenciação contábil de transações em contas de controle, a não utilização de procedimento contábil detalhado especificado pelo MCASP e a contabilização efetuada em data incompatível com o período de referência das transações ocorridas.

Especificamente sobre o processo de “Atuação na garantia do crédito”, foi constatado que os instrumentos de controle gerenciais existentes são insuficientes para garantir que todas as representações formuladas pela RFB com proposição para ajuizamento de medidas cautelares fiscais sejam tratadas tempestivamente, já que foi identificado que 42% da amostra analisada pela equipe de auditoria consiste de processos sem o posicionamento final da PGFN acerca da possibilidade de ajuizamento ou não da MCF, estando nessa situação, em média, há 369 dias. Mesmo para os casos em que houve posicionamento conclusivo da PGFN, identificou-se que, em média, essa ação levou 154,5 dias.

Cabe ressaltar o caráter de urgência associado ao processo de decisão sobre o ajuizamento ou não de medida cautelar, uma vez que se trata de instrumento que visa evitar o esvaziamento patrimonial do sujeito passivo, o que pode gerar um aumento no estoque de créditos de baixa recuperabilidade, tornando pouco exitosas as medidas administrativas e judiciais de cobrança, já que restaria frustrada a possibilidade de se utilizar seu patrimônio como garantia para satisfazer as obrigações perante a Fazenda Pública.

Especificamente sobre o processo “Gerir Direito Creditório”, cabe destacar que possui alta materialidade, foi classificado pela RFB como “essencial” e conseqüentemente priorizado para ter o ciclo mais curto, a cada dois anos, no gerenciamento dos seus riscos.

Os achados resultantes do escopo estabelecido revelaram, entretanto, interrupção no processo de gestão de riscos da RFB, em especial no processo de trabalho em questão, e indicaram ainda entraves à otimização, ao controle, ao aprimoramento e à sistematização de processos, principalmente no que se refere a não estruturação da fundamentação para a escolha dos documentos efetivamente analisados em um determinado período, apesar de estar desenhado o procedimento de seleção.

Não obstante a necessidade de se dar constância e consequência ao processo de gestão de riscos no órgão, entendeu-se recomendável o estabelecimento de mecanismo de evidenciação e gestão de fundamentos de decisões, com vistas a mitigar tais entraves, buscando inclusive a retroalimentação do processo de seleção de documentos a serem analisados, com o objetivo de se buscar seu aperfeiçoamento.

Já em relação à DCTFWeb, verifica-se que sua implantação está em andamento na RFB, mas ainda não foi capaz de contribuir plenamente para a unificação e desburocratização do cumprimento de obrigações dos contribuintes com o fisco federal.

Dentre as dificuldades para o alcance desse objetivo, observa-se a ocorrência de riscos de fragilização e/ou paralisação do projeto correspondente (PUC 02 – DCTFWeb) em decorrência de restrições de natureza orçamentária/financeira. Estas restrições têm causado impactos na evolução dos sistemas informatizados de controle e tratamento

dos créditos tributários de natureza previdenciária, como é o caso, por exemplo, do sistema Omissos PJ, que monitora as omissões na entrega de DCTFWeb e de outras declarações apresentadas por pessoas jurídicas.

Diante do cenário econômico e fiscal atual do país, que tem imposto severas restrições a todo o setor público, faz-se necessário que a RFB avalie seus gastos com TI e hierarquize suas prioridades com base em uma análise de custo-benefício e de custo de oportunidade. Esta análise também deve considerar os impactos positivos que os sistemas priorizados possam gerar na arrecadação. Além disso, o risco orçamentário/financeiro deve ser considerado na gestão de riscos da Unidade, de modo que seja desenvolvido plano de ação que, preferencialmente, não dependa de aportes adicionais de recursos.

É importante destacar, ainda, que a desburocratização pretendida tem potencial para causar impactos positivos no ambiente de negócios do país. No entanto, ela não envolve apenas a Receita, mas também outros órgãos e entidades sob a supervisão do Ministério da Economia. Nesse sentido, ressalta-se a importância que a Secretaria Executiva do Ministério da Economia deve ter como instância coordenadora desses esforços, papel que deve ser exercido com o devido apoio das Secretarias Especiais envolvidas nos projetos correspondentes.

No âmbito do Carf, cabe destacar a evolução no ambiente de controle estruturado na Unidade, baseado em uma política de gestão de riscos bem desenhada e com a definição dos instrumentos que buscam gerar uma cultura baseada no comportamento ético. Entretanto, registra-se o risco estratégico que o Carf está submetido, em função da centralização das atividades de gestão de risco em um único servidor; apesar dos esforços da Unidade, ainda não se logrou êxito no aumento da força de trabalho da Divisão de Controle Interno e Risco.

Foi possível identificar ainda oportunidades de melhoria na interlocução da RFB com órgãos gestores de política públicas voltadas à concessão de benefícios, principalmente no que diz respeito ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo, que permitiriam o monitoramento e a avaliação mais abrangente das políticas. Isso evitaria a adoção de soluções que aumentam a burocracia e o custo operacional do processo e se baseiam, quando muito, em informações declaradas pelas próprias empresas beneficiadas.

Ressalta-se, inclusive, a iniciativa de que o Secretário Especial da RFB passe a compor, como membro titular, o Conselho das Zonas de Processamento de Exportação, o que tende a facilitar a troca de informações entre o órgão setorial responsável e a Receita Federal.

Sobre a atuação da unidade de auditoria interna da RFB, identificou-se a necessidade de adequação do papel que vinha sendo desempenhado, recomendação que foi atendida ainda durante a presente auditoria, por meio de revogação de normativo que a expunha a riscos desnecessariamente, ao obriga-la a ser a responsável por responder formalmente as demandas efetuadas pelos Órgãos de Controle, mesmo quando os processos auditados eram de outras áreas. Com a nova portaria, a responsabilidade da AUDIT/RFB passa a ser primordialmente de centralização para o atendimento das demandas e controle de qualidade das respostas produzidas pelas áreas técnicas.

Por fim, cabe destacar ainda que muitas das dificuldades observadas durante o processo de auditoria do exercício anterior foram superadas, principalmente no que diz respeito à utilização do ambiente seguro e controlado, com uma atuação da auditoria interna da RFB proativa e tempestiva, principalmente no que diz respeito à disponibilização dos papéis de trabalho elaborados pela equipe de auditoria naquele ambiente, e com a possibilidade de contato direto com as áreas técnicas responsáveis pelos temas.

Entretanto, identificou-se grande dificuldade de RFB e PGFN para a geração de informações, tanto analíticas quanto sintéticas, a partir de seus sistemas corporativos, de forma tempestiva, ágil e confiável, ou seja, passou-se de um cenário geral em que antes havia dificuldade no acesso aos dados para um cenário de dificuldade de disponibilização desses dados e de plena confiabilidade dos mesmos.

Como consequência, tem-se impacto no cronograma do processo de auditoria de forma inegável, razão pela qual as melhoras identificadas não alteram o entendimento já externado pelos Órgãos de Controle de que se deve perseguir o acesso total e irrestrito às informações sujeitas à sigilo, com a adoção das medidas que garantam o seu adequado compartilhamento.

ANEXOS

I – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MF

Após consulta à documentação inserida pelo Ministério da Economia no Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-Contas), verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2018 e que, salvo quanto aos apontamentos adiante, as peças apresentaram os formatos e conteúdos em conformidade com os normativos do TCU.

a) Tratamento de determinações e recomendações dos Órgãos de Controle

No que diz respeito ao Relatório de Gestão, não foram identificadas as informações relativas ao tratamento de determinações e recomendações do TCU, exigidas no anexo único da Portaria-TCU nº 369, de 17/12/2018.

Questionada sobre a ausência dessas informações, a Unidade apresentou a estratégia adotada pelo Ministério da Economia para tratar estas demandas, conforme segue, mas não informou o estoque de determinações do TCU nem seu status, conforme previa os Arts. 4º e 9º da Portaria-TCU nº 369, de 17/12/2018.

Primeiramente, é importante destacar a edição da Medida Provisória (MP) nº 870 - publicada no dia 1º de janeiro – que estabeleceu a nova estrutura dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Conforme disposto nesta MP, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Trabalho, o Ministério do Planejamento foram extintos e atualmente compõem o Ministério da Economia.

Considerando a estrutura ampliada do Ministério da Economia, foi necessária uma reestruturação e ampliação da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia – AECI, instância esta que atua como segunda linha (ou camada) de defesa, na supervisão, acompanhamento, articulação e suporte no que concerne a esses temas e à interlocução sistemática dos órgãos do Ministério da Economia com a Controladoria-Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU.

Assim, a AECI-ME passou a contar com coordenações específicas, atuando nas seguintes unidades organizacionais:

- Unidades vinculadas à PGFN, Secretaria Especial da Fazenda e Secretaria Especial da Receita Federal;
- Unidades vinculadas à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade e Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais;
- Unidades vinculadas à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho;
- Unidades vinculadas à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento;
- Unidades vinculadas à Secretaria de Gestão Corporativa; e
- Suporte transversal a todas as unidades sobre Gestão de Riscos e Integridade.

Além disso, foi solicitado a todas as autoridades das sete Secretarias Especiais e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e Secretarias, a indicação de pontos focais desse órgão/Secretaria para fazer a interface sobre os temas (notadamente gestão de riscos, controles e integridade) que demandam a interlocução com a AECI. Cabe destacar que essa indicação de seus pontos focais não pressupõe a obrigatoriedade de existência de uma estrutura formal para tratar tais temas, ainda que estruturas específicas já existam em algumas unidades, como é o caso da Diretoria de Riscos, Controle e Conformidade - DIRCO, na Secretaria do Tesouro Nacional e da Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos - Audit, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Outras medidas implementadas pela AECI consistem na definição de fluxos de trabalho interno e realização de reuniões entre as áreas envolvidas; ajustes em conjunto com a CGU no sistema Monitor, para possibilitar a visualização da nova árvore da estrutura organizacional do Ministério da Economia; e a implantação imediata do sistema e-AUD, sendo tratado no momento com o Gabinete da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU. Este conjunto de estratégias proporcionará o monitoramento mais intenso das demandas dos órgãos de controle interno e externo.

b) Rol de responsáveis

Sobre esse item foram observadas questões meramente formais, conforme segue:

- quanto às informações pessoais de alguns dirigentes, não foram retificados dados de e-mail para os responsáveis pelas Unidades da Secretaria-Executiva e do Carf, mesmo após o alerta da equipe de auditoria; e
- foi identificada sobreposição de função de 2 dias para os dirigentes da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, embora a UPC tenha encaminhado portaria de nomeação que comprova que não houve acúmulo de função.

II – RELAÇÃO DO TRABALHO DA AUDIT/RFB COM A IMPLANTAÇÃO DA DCTFWEB

Em dezembro de 2018, a Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (AUDIT/RFB) da Receita Federal emitiu relatório de auditoria cujo objeto foi “Controlar o Cumprimento das Obrigações Acessórias”, com foco no “Controle de Omissos de entrega da Declaração de Débitos e Créditos de Tributos Federais (DCTF)”. O escopo desse trabalho, realizado no período de 11.04 a 23.11.2018, foi definido com base na seguinte questão de auditoria: “Os procedimentos de controle de omissos de entrega de DCTFs são eficazes?”⁷⁰

De acordo com o relatório emitido pela AUDIT/RFB, os resultados do trabalho indicaram que a RFB:

⁷⁰ Fonte: BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos. Relatório de Auditoria: Controlar o Cumprimento das Obrigações Acessórias. Brasília, dez. 2018. p. 5/39.

precisa priorizar a implantação do Sistema Omissos PJ, para que, inicialmente, o sistema consiga de maneira efetiva e tempestiva detectar e tratar adequadamente a totalidade dos contribuintes omissos de entrega de DCTF, e posteriormente, o sistema possa ser utilizado para controlar o cumprimento das demais obrigações acessórias que existem atualmente.⁷¹

Esse relatório da AUDIT/RFB contém oito achados relativos a fragilidades do sistema Omissos PJ para o controle das omissões na entrega da DCTF.

Na ocasião em que o relatório foi emitido (dezembro/2018), a obrigatoriedade de apresentação de DCTFWeb pelo primeiro grupo de sujeitos passivos já havia iniciado (em agosto/2018). Dessa forma, a menção às “demais obrigações acessórias que existem atualmente”, feita no relatório e transcrita anteriormente, também engloba a DCTFWeb.

Em resposta a questionamento da CGU em maio/2019, a RFB apresentou informações quanto às providências adotadas até aquela ocasião para evitar a ocorrência dos oito achados, citados anteriormente, relativos às omissões na entrega de DCTF para a DCTFWeb:

Quadro 7: Providências para integração da DCTFWeb ao sistema Omissos PJ

| Achados da Audit relativos à integração da DCTF ao sistema Omissos PJ⁷² | Providências da RFB para integração da DCTFWeb ao sistema Omissos PJ |
|---|---|
| “Impossibilidade de consulta, no Sistema Omissos PJ, do histórico de cadastramentos de critérios de obrigatoriedade e dispensa de entrega de declarações” | Evolução que será aplicável a todas as declarações do sistema (inclusive a DCTFWeb) e que depende de disponibilidade orçamentária para ser executada no 2º semestre/2020. Enquanto ela não ocorrer, a consulta a esses históricos fica dependendo de apuração especial do Serpro. |
| “O Sistema Omissos PJ possui baixa integração com as informações disponibilizadas nas demais declarações e escriturações dos contribuintes” | Como trata-se de um sistema recente, a integração de novas declarações (como a DCTFWeb) ao Omissos PJ ocorre gradualmente e depende da adaptação das normas dessas declarações ao controle unificado. A RFB aguarda disponibilidade orçamentária para prosseguir a implantação no 1º semestre/2020 e para incorporar o respectivo custo de produção ao contrato com o Serpro. |
| “O campo “histórico” do Sistema Omissos PJ não reflete a real situação cadastral do contribuinte” | A RFB abriu duas demandas para reorganizar e excluir alguns históricos de eventos duplicados em relação à DCTF, que foram reprogramadas para 2020 devido a demandas mais prioritárias em restos a pagar. A RFB afirmou, ainda, a possibilidade de a forma de registro dos históricos de eventos do contribuinte já estar regularizada quando a DCTFWeb estiver integrada ao Omissos PJ. |
| “Elevado período entre o Sistema Omissos PJ tornar o CNPJ candidato a inapto e a efetivação da inaptidão cadastral com a publicação do ADE” | O módulo de inaptidão é comum a todas as declarações e já está implantado. Transcorridos dois exercícios financeiros, será possível aplicar a inaptidão da inscrição do CNPJ com base em eventual omissão na entrega de DCTFWeb. |

⁷¹ Ibid., p. 5/39-6/39.

⁷² Ibid., p. 6/39.

| Achados da Audit relativos à integração da DCTF ao sistema Omissos PJ ⁷² | Providências da RFB para integração da DCTFWeb ao sistema Omissos PJ |
|---|--|
| “O Sistema Omissos PJ não realiza a baixa automática dos CNPJs dos contribuintes omissos contumazes, e não existe uma rotina para tratamento pelas unidades descentralizadas” | Com a implantação do módulo de inaptidão, não haverá necessidade de baixar inscrição no CNPJ por omissão contumaz. |
| “Os controles de omissão de entrega de DCTF pelas unidades administrativas da RFB são exíguos e, quando existentes, possuem baixa uniformidade” | As unidades descentralizadas da RFB não terão que efetuar esse controle manual das omissões da DCTFWeb, que será feito pelo sistema Omissos PJ, como já ocorre com a DCTF. |
| “Há fragilidade no controle dos casos de dispensa manual de omissão registrados no Sistema Omissos PJ” | A RFB formalizou demanda para corrigir essa fragilidade. No entanto, o prazo de implantação dessa funcionalidade, prevista para ocorrer no final de 2019, não será atendido. |
| “Desconhecimento das funcionalidades do Sistema Omissos PJ pela expressiva maioria das Unidades Descentralizadas RFB” | A RFB tem plano de incrementar sua divulgação a partir de 2020. Até lá, a DCTFWeb possivelmente já estará integrada a esse controle de omissões. |

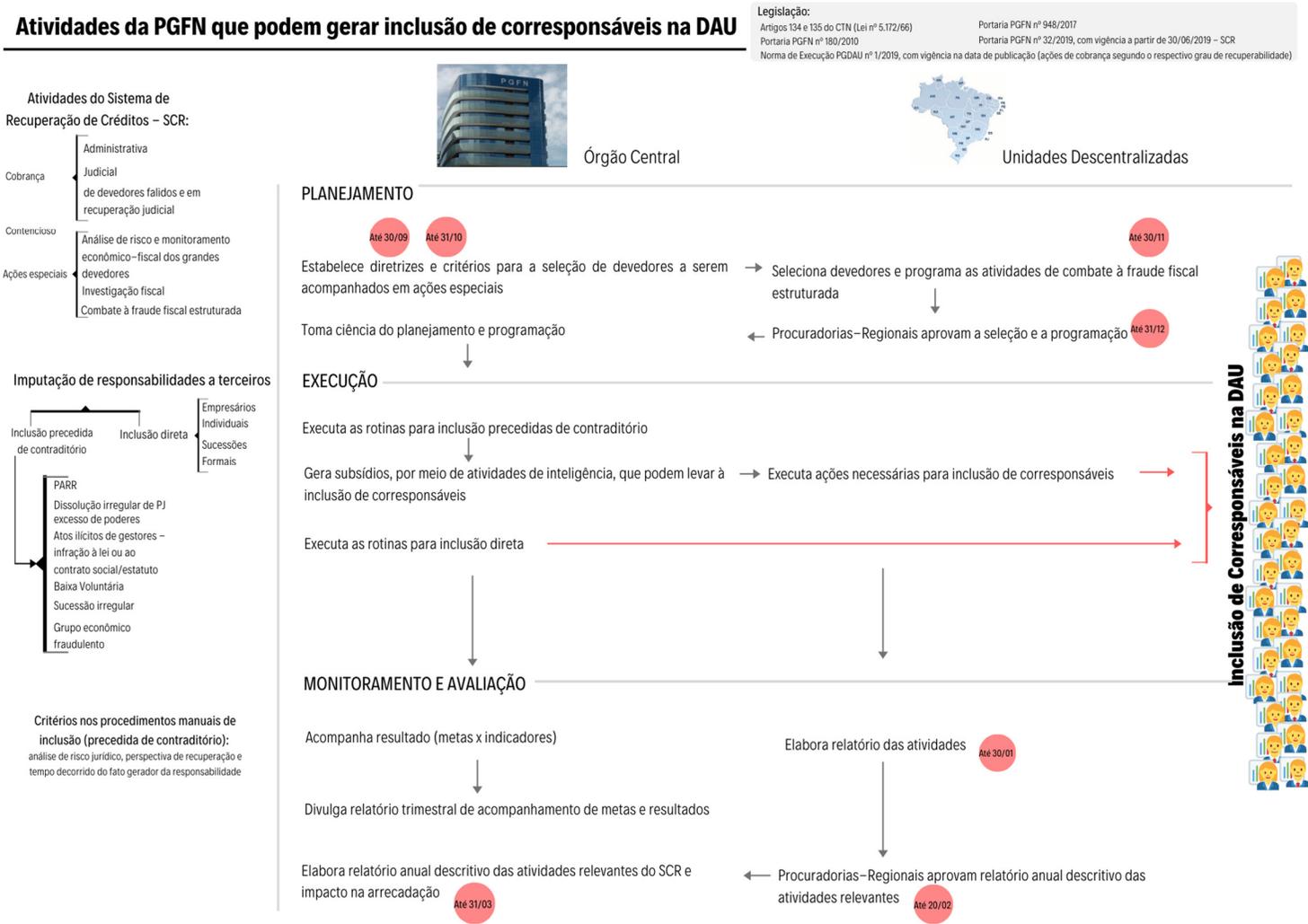
Fonte: relatório da AUDIT/RFB e manifestação dos gestores, com adaptações.

As informações apresentadas neste quadro demonstram de forma sintética as fragilidades no controle e tratamento das omissões da DCTF e como tais fragilidades em relação à DCTFWeb estão sendo geridas pela RFB, abrangendo as dificuldades existentes e os avanços alcançados. Ademais, demonstram que, do ponto de vista da RFB, a continuidade da evolução dessa atividade de controle tende a ser impactada por restrições orçamentárias.

Posteriormente (em agosto/2019), a RFB informou que está enviando mensagens de leitura obrigatória relativas às omissões na entrega da DCTFWeb à caixa postal eletrônica dos respectivos contribuintes. Na mesma ocasião, também informou que iniciou o desenvolvimento da Multa por Atraso na Entrega de Declarações, com previsão de conclusão em dezembro deste ano, que permitirá a emissão automática das multas da DCTFWeb em 2020.

III – FLUXO DAS ATIVIDADES DA PGFN QUE PODEM GERAR INCLUSÃO DE CORRESPONSÁVEIS NA DAU

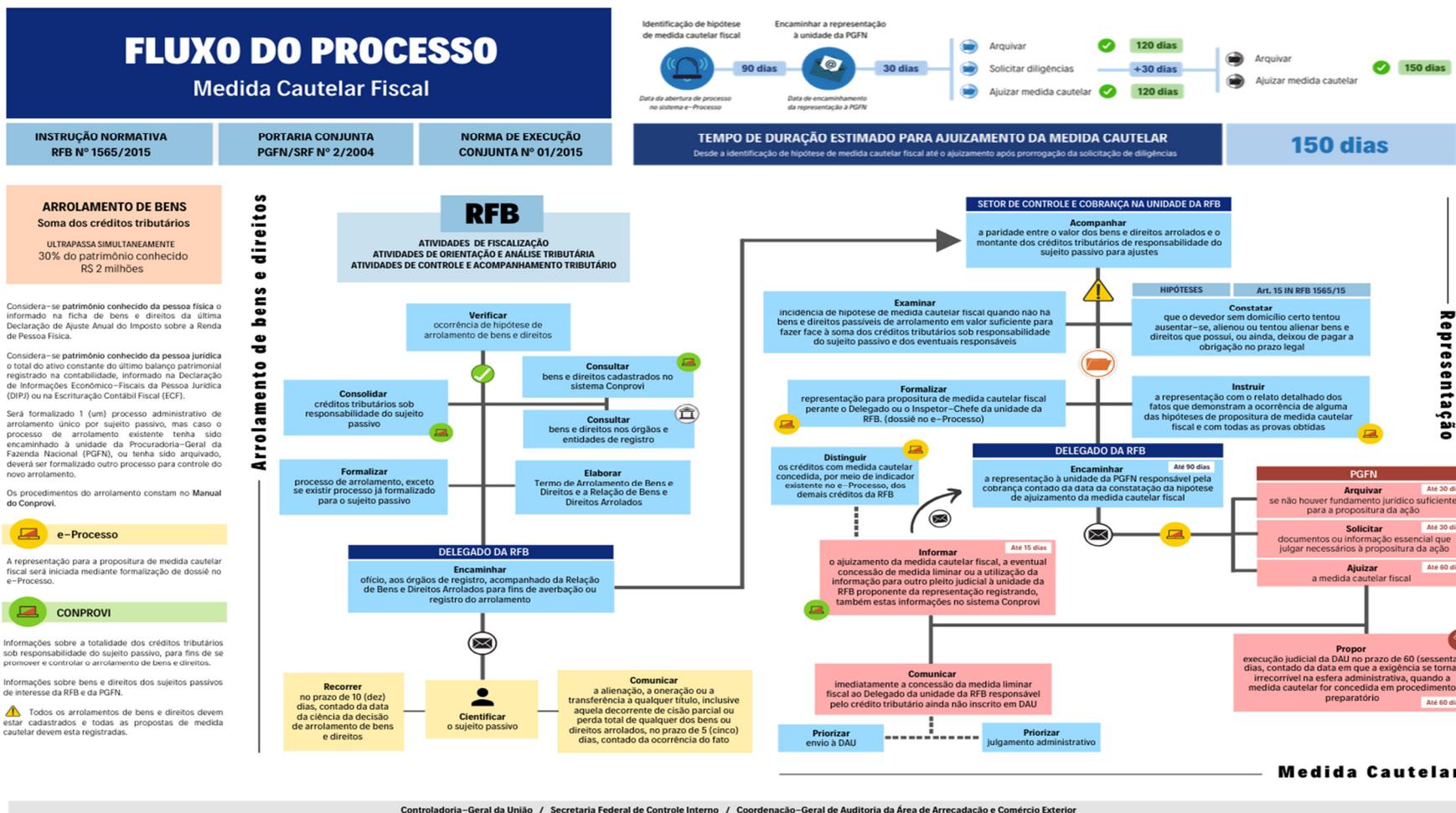
Figura 16: fluxo das atividades da PGFN que podem gerar inclusão de corresponsáveis na DAU



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

IV – FLUXO DO PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE MEDIDA CAUTELAR FISCAL

Figura 17: fluxo do processo de representação para ajuizamento de medida cautelar fiscal



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

V – ANÁLISE EFETUADA SOBRE OS PROCESSOS AVALIADOS PELA PGFN EM FUNÇÃO DA NOTA DE AUDITORIA 201901004/02

Ao longo do processo de Auditoria Anual de Contas do Ministério da Fazenda foi solicitado acesso a 263 processos, por meio do sistema e-Processo dentro do Ambiente Seguro e Controlado da RFB, mas até a data de 26/07/2019 ainda estavam pendentes de disponibilização 101 processos sigilosos.

Nesse sentido, por meio da Nota de Auditoria 201901004/002, foi recomendado que a PGFN apresentasse a situação dos processos, nos termos da análise efetuada no item 4.1 deste relatório, em complemento aos resultados do trabalho efetuatedo pela equipe de auditoria.

O resultado pode ser resumido na Tabela 24 a seguir.

Tabela 24: consolidação da situação dos processos listados na NA 201901004/02.

| Situação relatada pela PGFN | Processos | % |
|---|------------|--------------|
| Decisão pelo não ajuizamento da MCF | 32 | 31,7% |
| Posicionamento emitido após início da auditoria | 25 | 78% |
| Posicionamento proferido antes do início da auditoria | 4 | 13% |
| Processo sem data do posicionamento | 3 | 9% |
| Decisão pelo ajuizamento da MCF | 23 | 22,8% |
| Posicionamento proferido antes do início da auditoria | 21 | 91% |
| Posicionamento emitido após início da auditoria | 2 | 9% |
| Processos pendente de decisão da PGFN | 20 | 19,8% |
| Processos que não tratam de MCF | 17 | 16,8% |
| Processos não informados pela PGFN | 9 | 8,9% |
| Total Geral | 101 | 100% |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações prestadas pela PGFN.

Levando em consideração apenas os 75 processos que efetivamente tratam de MCF, tem-se:

Tabela 25: situação dos processos que efetivamente tratam do MCF

| Situação relatada pela PGFN | Processos | % |
|--|-----------|--------------|
| Decisão pelo não ajuizamento da MCF | 32 | 42,7% |
| Decisão pelo ajuizamento da MCF | 23 | 30,7% |
| Processos pendente de decisão da PGFN | 20 | 26,7% |
| Total Geral | 75 | 100% |

Obs.: não foram considerados como pendentes aqueles em que a manifestação conclusiva da PGFN ocorreu somente após o início da auditoria.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações prestadas pela PGFN.

Cabe ressaltar que, se os 27 processos que tiveram posicionamento conclusivo da PGFN somente após o início da auditoria (sendo que a maioria deles foi somente após a própria Nota de Auditoria) tivessem sido considerados pendentes, o percentual citado na subiria de 26,7% para 62,7%.

Quanto ao cumprimento dos prazos, considerando os 55 processos em que houve posicionamento definitivo, em média, a PGFN levou 225 dias para emitir o posicionamento conclusivo, conforme Tabela 26:

Tabela 26: análise do tempo gasto para manifestação conclusiva da PGFN

| Tempo para decisão da PGFN desde o recebimento do processo | Processos | % |
|--|-----------|----------------|
| Até 30 dias | 5 | 9,09% |
| 30-60 dias | 5 | 9,09% |
| 61-180 dias | 14 | 25,45% |
| > 180 dias | 25 | 45,45% |
| Não foi possível avaliar | 6 | 10,91% |
| Total | 55 | 100,00% |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações prestadas pela PGFN.

Já para os 20 processos ainda pendentes de manifestação⁷³, os processos estão parados na PGFN pelo menos há 199 dias, tendo como valor médio 365,6 dias.

Observa-se, assim, que os resultados da análise desse universo complementar corroboram a avaliação que havia sido feito pela equipe de auditoria constata do item 4.1.

VI – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1.1

Manifestação da Unidade examinada:

A PGFN apresentou esclarecimentos por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

a PGDAU irá detalhar no Sistema Integra (antigo PMIMF) o cronograma dos projetos atinentes ao módulo de distribuição de demandas do Sistema *Analytics*, ao Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em DAU e FGTS, das atividades de monitoramento dos resultados a partir do sistema DW das listas dos devedores selecionadas pelas Unidades, entre outras ações em curso.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação trazida pela Unidade corrobora o achado de auditoria e já traz providências no sentido de atender às recomendações exaradas, as quais serão acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente.

⁷³ Para os processos pendentes de posicionamento, considerou-se, para fins de cálculo, o dia 05/09/2019, data em que a PGFN disponibilizou os dados dos processos.

Achado nº 2.1

Manifestação da Unidade examinada:

A RFB apresentou esclarecimentos por meio do Despacho Cotec/Sucor/RFB, de 08/10/2019, encaminhado pelo Ofício nº 363/2019-RFB/Audit/Diaex, de 09/10/2019, nos seguintes termos:

(...)

2. Em relação às recomendações propostas pela CGU, a Cotec encontra-se de acordo. Cabe ressaltar, no entanto, que as bases de dados disponibilizadas à PGFN são as mesmas utilizadas pela própria RFB, e esses dados são atualizados no limite da necessidade da RFB e de acordo com a sua capacidade orçamentária. Caso seja observada alguma divergência entre a atualização das informações no DW da RFB e a atualização das informações consumidas pela PGFN, será necessário confirmar se as informações estão sendo acessadas diretamente no DW da RFB (hipótese na qual não deveria haver nenhuma divergência) ou se essas informações são consumidas a partir de outra solução como, por exemplo, DW próprio da PGFN mediante processo de ETL (extração, transformação e carga) específico. Nesta última situação, caso encontrem-se divergências ou se a necessidade da PGFN for diferente, é necessário avaliar eventual demanda para ajuste no extrator responsável pelo processamento e disponibilização dos dados.

3. A ação de mapeamento de novos atributos e métricas no DW-RFB, para posterior compartilhamento com a PGFN, seria pouco proveitosa, tendo em vista o projeto de Reestruturação do Ambiente Analítico da RFB, que prevê o desligamento do DW em favor do ReceitaData, solução que foi apontada, no próprio GT decorrente da Portaria MF 421/2018, como a mais vantajosa e econômica. Se for ocorrer algum suporte orçamentário externo, inclusive pela própria PGFN, deve ser nas cargas de dados no ReceitaData e não em evoluções no DW-RFB.

4. Em relação as portarias de Perfis, cumpre informar que no âmbito do GT da Portaria MF 421/2018, ocorreram solicitações de acesso à sistemas cuja área gestora indicou não ser possível o acesso pela PGFN, não tendo sido colocado óbice ao acesso quando efetivamente permitido.

Já a PGFN apresentou suas considerações por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

(...)

A migração do armazenamento dos dados de uma *DataWarehouse* para um *DataLake*, tal como em curso no âmbito da RFB e já contratado pela PGFN, exige atividades de curto, médio e longo prazo de modo que as atividades de classificação e recuperação dos créditos possa ser a mais eficaz possível, em benefício da arrecadação de créditos federal. São atividades, como já por diversas vezes se expôs, que envolvem providências mais simples, como alteração de portaria de perfil específicas e a réplica de bases, até as mais complexas, como a modelagem de dados.

Fundamental, em paralelo, o estabelecimento de Política de Governança de Dados no âmbito do Ministério da Economia, a contemplar interesses e necessidades não só da RFB e da PGFN, como também dos demais órgãos do Ministério. Trata-se de solução que garante gestão, compartilhamento e

transparência mais eficazes, sem descuidar da segurança que permeia o sigilo da informação e da necessidade de redução de custos. A iniciativa poderia ser discutida em um Grupo de Trabalho constituído especificamente para esse fim, com representação ampla das Secretarias.

Análise da equipe de auditoria

Os esclarecimentos trazidos pela RFB corroboram o achado de auditoria, no sentido de se formalizar a melhor alternativa para o compartilhamento dos dados e de seu respectivo plano de implementação, com etapas de curto, médio e longo prazo.

É de se destacar o posicionamento da PGFN no sentido de se criar um grupo de trabalho para discutir o estabelecimento de uma Política de Governança de Dados no âmbito do Ministério, o que entendemos poder vir a ser apresentado, pelos gestores, como uma das medidas de longo prazo para o deslinde da questão.

Achados nº 2.3 e nº 10

Manifestação da Unidade examinada:

A RFB apresentou breves esclarecimentos por meio do Ofício nº 349/2019-RFB/Audit/Diaex, de 02/10/2019, que encaminhou a Nota Codac nº 278, de 01/10/2019.

Quanto à inexistência de atributos ou métricas para verificação do cumprimento do prazo de encaminhamento dos créditos, o órgão informou que:

2. Acerca da inscrição de créditos em Dívida Ativa da União (DAU) os atributos que caracterizam a data em que o crédito passou a ser exigível existem, que é o caso da data da entrega da declaração ou rescisão de parcelamento, atributos que inclusive são de preenchimento obrigatório no caso de envio feito eletronicamente. Para fins de cumprimento do prazo de envio para DAU são necessários além dos atributos informados anteriormente a data de envio da intimação, causas e datas dos eventos de interrupção e suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

3. Para implantação de gerenciais que permitam aferir na integralidade o cumprimento do prazo de envio de créditos tributários para DAU, inclusive o envio automatizado de processos semi eletrônicos das unidades (os quais não constam data de referência da prescrição) é necessário disponibilização de orçamento para desenvolvimento e implantação de sistemas, como o DW Cobrança e Inscrição Otimizada.

4. Dito isso e considerando as evidências apresentados ao longo da auditoria se faz necessária a correção do achado pois atualmente os mecanismos existentes (e não sua inexistência) carecem de melhorias passando, conseqüentemente, pela liberação de recursos orçamentários.

Já a PGFN apresentou suas considerações por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

a PGDAU possui entendimento consolidado de que o cumprimento do prazo de encaminhamento de débitos para inscrição em dívida ativa é fundamental para o êxito na cobrança e concorda com a avaliação da CGU de que atualmente não há um indicador adequado para verificar o cumprimento deste prazo, na medida em que outros indicadores baseados na data de referência da prescrição não se prestam especificamente para

esta finalidade. Para tanto, a PGDAU se coloca à disposição da Secretaria Executiva e da RFB para colaborar na criação e implementação deste indicador.

Especificamente sobre a recomendação para extensão da orientação de encaminhamento da data de referência para a prescrição em todos os débitos encaminhados para inscrição em DAU, a PGFN se manifestou nos seguintes termos:

a PGDAU concorda com a recomendação e esclarece que já está atuando para implementá-la no bojo do projeto estratégico "Implementação do novo módulo de controle de prescrição", previsto para ser concluído em julho de 2020. A informação da data de referência da prescrição é essencial para o aprimoramento do controle de legalidade dos créditos inscritos em dívida ativa. Embora ela já esteja implementada para os créditos encaminhados eletronicamente pela RFB para inscrição no SIDA, que correspondem à maior parte do nosso volume de inscrições, ainda há um resíduo a ser tratado, especialmente no que toca aos créditos previdenciários inscritos no sistema Dívida e os não tributários inscritos no SIDA.

Análise da equipe de auditoria

As ponderações trazidas pela RFB corroboram o achado, no sentido de necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas e, nesse sentido, foi feito o ajuste textual solicitado pelo gestor, buscando deixar mais clara a inadequação dos mecanismos existentes, que impedem a aferição, com exatidão e objetividade, do cumprimento ou não dos prazos.

Finalmente, sobre a questão orçamentária trazida pela RFB, importa ressaltar que o tema foi tratado no item 6.3, tendo sido emitida recomendação no sentido de priorização dos sistemas que devam ser contemplados com recursos orçamentários e financeiros, com base, especialmente, no potencial para gerar impacto positivo na arrecadação.

Já a manifestação da PGFN reforça a importância de se observar o prazo de encaminhamento de débitos para inscrição em DAU, considerando o efeito no êxito da cobrança, concordando com a ausência de indicador adequado para verificar o cumprimento dos prazos. De forma semelhante a Unidade concorda com a importância da informação acerca da data de referência para a prescrição, informando acerca das providências para tratamento de um resíduo que ainda não possui tal dado.

Achados nº 2.4 e nº 10

A PGFN apresentou esclarecimentos por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

A PGDAU, em articulação com o SERPRO, fará o monitoramento mensal dos processos rejeitados, o qual será compartilhado com a RFB.

A partir dos resultados do monitoramento, caso o volume de rejeições seja significativo, concordamos em aprofundar na avaliação detalhada deste processo de trabalho, para avaliar o impacto dessas rejeições e definir a necessidade ou não de implementação de controles específicos.

Análise da equipe de auditoria

O posicionamento do gestor corrobora com o achado de auditoria e com as recomendações exaradas, as quais serão monitoradas no âmbito do Plano de Providências Permanente.

Achado nº 3.1

Manifestação da Unidade examinada:

A PGFN apresentou esclarecimentos por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

Sobre este item, é necessário tecer algumas considerações sobre os apontamentos do órgão de controle, para melhor esclarecer o contexto.

No curso da auditoria, a PGDAU foi questionada sobre a razão de valores arrecadados referentes a créditos não mais parcelados serem enquadrados pelo DW como decorrentes da estratégia "benefício fiscal". Na oportunidade, consultamos a Nota SEI nº 55/2018/PGDAU-CDA-COAGED, que assim define o enquadramento nesta estratégia:

Benefício fiscal: créditos pagos em decorrência de parcelamentos oferecidos pelo credor, sem que tenha havido prévio protesto ou inclusão de corresponsável. Enquadra-se nessa estratégia o devedor que se vê motivado a regularizar o débito pelos descontos ou pelo alongamento do prazo de pagamento oferecido pela lei e não por qualquer constrição patrimonial ou restrição de crédito pelo protesto.

Em muitos casos, o devedor não parcela por vontade própria, mas porque foi impelido pela aplicação de uma estratégia de cobrança precedente, como o protesto ou a corresponsabilização.

Prevalece sobre a estratégias Cadin/CND. É superada pelo protesto e inclusão de corresponsável.

Trata-se de uma estratégia de cobrança administrativa, visto que depende do êxito de ato conduzido pela PGFN, representado pela oferta de parcelamento administrativo.

Na oportunidade, uma leitura mais apressada da referida nota nos fez estranhar haver valores decorrentes de créditos não mais parcelados sendo enquadrados na estratégia benefício fiscal, por isso, solicitamos as regras de negócio aplicadas ao DW ao Serpro, para verificarmos se havia algum equívoco. Todavia, as regras de negócio do sistema confirmavam o enquadramento na estratégia benefício fiscal. Neste momento, a equipe da PGDAU se reuniu, para rememorar os eventos envolvidos no contexto da especificação da regra do sistema. Na reunião, esclareceu-se que as estratégias se baseiam tanto em eventos quanto numa linha do tempo. Assim, a estratégia Cadin/CND é reservada para enquadrar os valores pagos logo após a inscrição em dívida ativa, sem a aplicação de outra estratégia. Por isso, se um crédito foi uma vez parcelado, valores arrecadados posteriormente não serão enquadrados nesta estratégia.

Com efeito, há um argumento muito relevante para enquadrar um valor recebido de um devedor após um parcelamento rescindido na estratégia benefício fiscal, ao invés de Cadin/CND: o deferimento de um parcelamento implica a confissão do débito, a desistência de ações que o questionam ou

até a apresentação de garantias, conforme excertos legais abaixo relacionados:

Lei 10522/2002

Art. 10-A. O empresário ou a sociedade empresária que pleitear ou tiver deferido o processamento da recuperação judicial, nos termos dos arts. 51, 52 e 70 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, poderão parcelar seus débitos com a Fazenda Nacional, em 84 (oitenta e quatro) parcelas mensais e consecutivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 2º No caso dos débitos que se encontrarem sob discussão administrativa ou judicial, submetidos ou não à causa legal de suspensão de exigibilidade, o sujeito passivo deverá comprovar que desistiu expressamente e de forma irrevogável da impugnação ou do recurso interposto, ou da ação judicial, e, cumulativamente, renunciou a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem a ação judicial e o recurso administrativo. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Art. 11. O parcelamento terá sua formalização condicionada ao prévio pagamento da primeira prestação, conforme o montante do débito e o prazo solicitado, observado o disposto no § 1º do art. 13 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009) (Vide Medida Provisória nº 766, de 2017)

§ 1º Observados os limites e as condições estabelecidos em portaria do Ministro de Estado da Fazenda, em se tratando de débitos inscritos em Dívida Ativa, a concessão do parcelamento fica condicionada à apresentação, pelo devedor, de garantia real ou fidejussória, inclusive fiança bancária, idônea e suficiente para o pagamento do débito, exceto quando se tratar de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pela inscrição no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples, de que trata a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996.

Art. 12. O pedido de parcelamento deferido constitui confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário, podendo a exatidão dos valores parcelados ser objeto de verificação.

Lei 13496/2017

Art. 1º Fica instituído o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos desta Lei.

(...)

§ 4º A adesão ao Pert implica:

I - a confissão irrevogável e irretroatável dos débitos em nome do sujeito passivo, na condição de contribuinte ou responsável, e por ele indicados para compor o Pert, nos termos dos arts. 389 e 395 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

Art. 5º Para incluir no Pert débitos que se encontrem em discussão administrativa ou judicial, o sujeito passivo deverá desistir previamente das impugnações ou dos recursos administrativos e das

ações judiciais que tenham por objeto os débitos que serão quitados e renunciar a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem as referidas impugnações e recursos ou ações judiciais, e protocolar, no caso de ações judiciais, requerimento de extinção do processo com resolução do mérito, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 487 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Por isso, entende-se que, mesmo o débito não estando mais parcelado, o valor recuperado após o parcelamento, sem a aplicação de outra estratégia posterior, como o protesto, a corresponsabilidade ou restrição judicial, deve ser, de fato, enquadrado na estratégia benefício fiscal, visto que a adesão a um parcelamento traz uma série de implicações que fortalecem a cobrança da dívida, como a sua confissão, a apresentação de garantias ou a desistência de ações que questionavam o débito. Não há, portanto, razão para rever a regra.

Análise da equipe de auditoria

Em relação à avaliação do processo de enquadramento e associação de estratégias de cobrança aos valores recuperados de DAU, principalmente no que se refere a cobranças associadas a parcelamentos, conforme informado formalmente pela Unidade, tratou-se de um equívoco em relação à compreensão das regras de negócio previstas na Nota PGFN/CDA nº 55/2018.

No caso específico, os pagamentos posteriores marcados na estratégia Benefício Fiscal, mesmo após a rescisão do parcelamento, estariam corretos, por se levar em conta que o parcelamento (como estratégia de cobrança) levou o contribuinte a quitar a dívida, haja vista uma série de implicações jurídicas a que ele se submete ao aderir ao parcelamento, favorecendo então o êxito da cobrança nessa estratégia, mesmo que posteriormente haja rescisão.

Dessa forma, considerando que o objeto do achado inicialmente seria o de revisão das regras de negócio, o que não se mostra necessário, de acordo com o gestor, esta CGU deixa registrado que as regras de negócio trazidas pela Nota PGFN/CDA nº 55/2018 propõem regramento geral, mas que a depender da forma como ocorre a execução e recuperação dos créditos, pode haver especificidades a serem levadas em consideração.

Achado nº 3.2

Manifestação da Unidade examinada:

A PGFN apresentou esclarecimentos por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

Recomendações:

1) Que a PGFN, após a homologação da rotina automática de inclusão de corresponsáveis para sucessões formais para inscrições do estoque da DAU, prevista para dezembro de 2019, disponibilize as regras de negócio da funcionalidade, a exemplo de periodicidade de execução da rotina e eventuais casos excepcionais não abrangidos por ela.

Resposta: as regras de negócio serão disponibilizadas, conforme requerido.

2) Que a PGFN avalie, considerando a eficiência na arrecadação e a possibilidade de melhoria de rating em função da atribuição de garantias, a oportunidade e conveniência de se implementar procedimentos prévios à inscrição e ao ajuizamento de créditos da DAU de consulta à situação cadastral do devedor, independentemente da rotina automática.

Resposta: previamente à inscrição, a PGFN articulou-se com a RFB para que os créditos tributários, com caso de sucessão, sejam encaminhados em nome do sucessor e do sucedido. Este procedimento pode ser ampliado para outros órgãos de origem, todavia é certo que muitos deles encontram entraves operacionais para identificar precisamente se houve sucessão, a modalidade de sucessão, e o sucessor. Por isso, a PGFN optou por não barrar a inscrição de débitos em nome de empresas baixada por fusão, cisão total ou incorporação.

Essa problemática da sucessão foi analisada internamente, deliberando-se pela atualização e tratamento dos débitos inscritos em nome de pessoas jurídicas baixadas por fusão, cisão total ou incorporação através do sistema COBRA, com a responsabilização do sucessor, prevista para ser concluída até dezembro de 2019.

Por fim, ressalta-se que havendo operação de sucessão, a Certidão de Regularidade Fiscal do sucessor já é impactada automaticamente por débitos do sucedido.

Análise da equipe de auditoria

Em relação ao processo examinado, o posicionamento do gestor corrobora com o achado de auditoria, e, na proposta de Recomendação nº 2 - de se implementar procedimentos prévios de consulta à situação cadastral do devedor à inscrição e ao ajuizamento de créditos da DAU - foi apontada a dificuldade de alinhamento da tarefa sugerida (previamente à inscrição) ao se considerar créditos oriundos de outros órgãos, de modo que a Unidade propôs realizar o processo de checagem através do sistema COBRA, por meio de rotina automática, prevista para ser concluída até dezembro de 2019.

Dessa forma, diante da avaliação pela inviabilidade de se fazer a checagem previamente à inscrição, mas que após esse procedimento o tratamento seria realizado internamente pela PGFN em rotina periódica de avaliação do devedor e de seus corresponsáveis, será mantida na recomendação nº 1 o compromisso da Unidade de encaminhar, após a homologação das tarefas previstas, as regras de negócio das funcionalidades que viabilizem os controles pontuados nessa constatação.

Achados nº 4 (e respectivo subitem) e nº 10

A RFB apresentou breves esclarecimentos em relação ao processo de garantia do crédito, por meio do Ofício nº 349/2019-RFB/Audit/Diaex, de 02/10/2019, que encaminhou a Nota Codac nº 278, de 01/10/2019 e a Nota Cofis/Dicav nº 127, de mesma data.

Quanto à não utilização do sistema Conprovi para registro de informações sobre o processo de garantia, foi apresentada a justificativa que:

3. (...) o parágrafo único do art. 34 da Norma de Execução Conjunta nº1/2015 já ressaltava que as informações deveriam ser cadastradas, no sistema Conprovi, somente quando este sistema estivesse em funcionamento e que desde a assinatura do Projeto Garantia do Crédito em outubro de 2014, sempre houve a intenção de se controlar essas informações em um módulo próprio de Cautelares Fiscais.

4. Nesse sentido, foi aberta a Demanda ao Serpro de número Cofis 134/2015 para a sua construção. Contudo, como era preciso primeiramente consolidar o módulo de Arrolamento de bens, e como a equipe de desenvolvimento do Serpro do sistema Conprovi sempre foi bem reduzida, não se conseguiu trabalhar em paralelo a manutenção dos módulos de arrolamento e representação fiscal, com a construção do novo módulo de Cautelar Fiscal. Contudo, a demanda ficou sem movimentação desde 2015, entrou em restos a pagar, e como não será mais possível aproveitar os recursos oriundos de anos-orçamentários anteriores, nova demanda terá que ser formalizada.

5. Ressalte-se que, desde 2017, já se estava em tratativas com a PGFN para buscar meios de operacionalizar a troca dessas informações utilizando o sistema Conprovi. Em 2018, foi informado por aquele órgão que eles estavam mudando seus controles para o novo sistema “Analytics” e com esta nova ferramenta será possível uma integração maior com o Sistema Conprovi.

6. Portanto, a providência que está em planejamento para este tema é a implementação da criação do módulo “Cautelar Fiscal” no sistema Conprovi, integrado ao sistema Analytics da PGFN, onde será possível, em uma primeira versão, que o Conprovi informe ao sistema da PGFN que há uma representação para Cautelar Fiscal enviada, com aviso de resposta de aceite ou não. Se aceita, deve ser informado o número de processo judicial relacionado e se houve o deferimento de liminar ou não.

7. A implementação dessa integração, porém, dependerá da disponibilização de recursos para o produto Garantia do Crédito Tributário para o primeiro trimestre de 2020, data prevista para a implementação deste tema no sistema Analytics da PGFN.

Além disso, acerca da constatação da ausência de informações gerenciais para monitoramento e avaliação dos resultados do processo de garantia foi solicitada

(...) a retificação do achado de “ausência de informações gerenciais” para “fragilidade nas informações”, pois durante a auditoria foi possível analisar os processos abertos como subtipo “medida cautelar” e a verificação manual da situação de cada. Para melhoria da qualidade das informações se faz necessário desenvolvimento de sistemas e integrações com sistemas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), logo necessário a liberação de recursos orçamentários.

Por fim, foram apresentados esclarecimentos sobre a utilização do indicador de concessão de MCF, disponível para consulta no DW, o qual está atrelado aos processos de débitos do contribuinte e não ao processo de propositura de MCF.

Já a PGFN apresentou suas considerações por meio da Nota SEI nº 82/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, de 18/10/2019, nos seguintes termos:

a PGDAU irá avaliar junto com a Secretaria Executiva e a RFB a melhor forma de atender à recomendação. Conforme esclarecido na Nota 79 (4320968), a PGFN e a RFB estão priorizando o desenvolvimento da integração dos

sistemas especialistas (Conprovi e PGFN *Analytics*) para aprimorar a gestão de processos de trabalho que envolvam a propositura de ação cautelar fiscal. Em reuniões recentes, estabeleceu-se que o PGFN *Analytics*, sistema responsável, no âmbito da PGFN, por consultar periodicamente as bases de dados patrimoniais dos devedores e deflagrar atuação processual, receberá as informações do Conprovi, criará tarefa para a Unidade correspondente e devolverá, na sequência do tratamento, as informações lançadas pelo responsável da análise. Tal integração permitirá saber com maior acurácia não só o volume de propostas formuladas e encaminhadas para a PGFN, como também informações consolidadas acerca do ajuizamento e relacionadas a eventual não propositura (notadamente, as razões de decidir), sempre com foco no aprimoramento da atividade.

Análise da equipe de auditoria

Inicialmente cabe destacar que os esclarecimentos, apresentados tanto pela RFB quanto pela PGFN, relativos à implementação do módulo “Cautelar Fiscal” no sistema Conprovi, que passará a ser integrado ao sistema *Analytics* da PGFN, corroboram o achado de auditoria e tal solução já se apresenta como o plano de ação para atendimento das recomendações, razão pela qual a CGU efetuará o acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente.

Já sobre as considerações sobre a constatação da ausência de informações gerenciais para monitoramento e avaliação dos resultados do processo de garantia, foi feito o ajuste textual solicitado pela RFB, admitindo-se que as informações cadastrais do processo podem ser uma solução para a questão apontada pela auditoria. Entretanto, reforçamos que a consulta pelo subtipo “medida cautelar” não trouxe um resultado assertivo sobre a quantidade de processos relacionados à representação para propositura de MCF.

Isso porque, por meio de análise documental, observou-se que, embora cadastrados com o referido subtipo, existiam processos cujo objeto era diferente do assinalado; além disso, foram identificados processos que tratavam de propositura para MCF e estavam cadastrados com outros subtipos. Portanto, atualmente e por depender do preenchimento humano, a utilização do subtipo não é suficiente para assegurar a possibilidade de se obter o universo de processos cujo objeto é a representação para propositura de MCF, demonstrando a fragilidade do dado que produz impacto na construção de informações gerenciais.

Ademais, considerando os esclarecimentos prestados sobre o indicador de MCF, o trecho que tratava do assunto foi suprimido do relatório final.

Finalmente, sobre a questão orçamentária trazida pela RFB, importa ressaltar que o tema foi tratado no item 6.3, tendo sido emitida recomendação no sentido de priorização dos sistemas que devam ser contemplados com recursos orçamentários e financeiros, com base, especialmente, no potencial para gerar impacto positivo na arrecadação.

Achados nº 5.1 e nº 10

A RFB apresentou, por meio de email de 24/10/2019, da Coordenação Especial de Gestão de Crédito e de Benefícios Fiscais, esclarecimentos a trechos específicos dos achados, solicitando ajuste redacional.

Análise da equipe de auditoria

Foram realizadas as adequações ao texto, conforme solicitado pelos gestores, sem ter havido alteração no mérito dos achados de auditoria.

Achado nº 6 e respectivos subitens

Manifestação da Unidade examinada:

A RFB apresentou breves esclarecimentos em relação ao controle do cumprimento de obrigações acessórias, por meio do Ofício nº 329/2019-RFB/Audit/Diaex, de 19/09/2019, no seguinte sentido:

- a) A DCTFWeb não é instrumento para cumprimento das obrigações acessórias do FGTS, que é competência da Caixa econômica Federal; e
- b) A necessidade de utilização do DARF Avulso não decorre de funcionalidades da DCTFWeb não implantadas.

Análise da equipe de auditoria

Considerando os esclarecimentos prestados, foram feitos os respectivos ajustes correspondentes no item 6 e respectivos subitens deste relatório, de modo a evitar quaisquer interpretações equivocadas.

Achado nº 8.1

Manifestação da Unidade examinada:

Especificamente acerca da demanda da ANM para acesso a dados que permitissem o monitoramento e a avaliação da política de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a RFB informou, por meio da Nota Didig/Cofis nº 132/2019, de 14/10/2019, encaminhada pelo Ofício 373/2019-RFB/Audit/Diaex, de 21/0/2019, que:

(...)

3. Há que se destacar que, de acordo com o inciso III, art. 3º, do Decreto no 6.022/2007, que instituiu o Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), são usuários do Sped os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta que tenham atribuição legal de regulação, normatização, controle e fiscalização dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas. Contudo, o Decreto supramencionado estabelece regras gerais do Sped, e, para cada módulo do Sped, há regras específicas definidas por meio das Instruções Normativas e outras normas.

4. Em relação a ECD, o Sped funciona com um repositório nacional e foram seguidas as mesmas regras existentes quando a contabilidade das empresas era em meio físico, ou seja, a empresa só enviava a sua contabilidade para o fisco caso fosse intimada em um procedimento de fiscalização. Para isso, foi

assinado o Convênio no 001/2010 – Compartilhamento da ECD – entre as Secretarias de Fazenda dos Estados e RFB, prevendo a necessidade de procedimento fiscal para acesso aos dados da ECD, conforme abaixo:

CLÁUSULA PRIMEIRA – A RFB e as SEFAZ terão acesso às informações relativas às Escriturações Contábeis Digitais (ECD) disponíveis no ambiente nacional do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), no limite de suas respectivas competências e sem prejuízo da observância à legislação referente aos sigilos comercial, fiscal e bancário, nas seguintes modalidades de acesso:

I - integral, para cópia do arquivo da ECD; [grifo da RFB]

II - parcial, para cópia e consulta à base de dados agregados por contribuinte.

§ 1º Para o acesso previsto no inciso I do caput, a RFB e as SEFAZ deverão ter iniciado procedimento fiscal junto à pessoa jurídica titular da ECD. [grifo da RFB]

5. A mesma regra foi reproduzida na Instrução Normativa RFB nº 1.774/2107, que dispõe sobre a ECD, conforme destacado abaixo:

Art. 9º Os usuários do Sped a que se referem os incisos I, II e III do art. 3º do Decreto nº 6.022, de 2007, terão acesso às informações relativas à ECD disponíveis no ambiente nacional do Sped.

§ 1º O acesso a que se refere o caput será realizado com observância das seguintes regras:

I - será restrito às informações pertinentes à competência do usuário;

II - o usuário deve guardar quanto às informações a que tiver acesso os sigilos comercial, fiscal e bancário de acordo com a legislação respectiva; e

III - será realizado na modalidade integral para cópia do arquivo da escrituração, ou na modalidade parcial para cópia e consulta à base de dados agregados, que consiste na consolidação mensal de informações de saldos contábeis e nas demonstrações contábeis.

§ 2º Para realizar o acesso na modalidade integral o usuário do Sped deverá ter iniciado procedimento fiscal dirigido à pessoa jurídica titular da ECD ou que tenha por objeto fato a ela relacionado. [grifo da RFB]

6. Portanto, em relação a ECD, só é possível fornecer o arquivo integral de determinada empresa para ANM, caso tal órgão tenha iniciado formalmente procedimento de fiscalização. Nessa situação, teria que haver uma manutenção evolutiva no programa ReceitanetBX, para criação de um perfil específico para a ANM fazer o download de arquivos da ECD, com custos de desenvolvimento e implementação de tal demanda.

7. As alternativas em relação ao procedimento supramencionado são:

7.1. Acesso aos dados agregados da ECD: Os dados agregados da ECD são informações sintéticas (não chegam ao último nível de detalhe das contas da ECD) dos saldos das contas contábeis das empresas que entregaram a ECD e não necessita de procedimento fiscal aberto. Para isso, é necessário

que o convênio entre a ANM e a RFB preveja tal acesso. Ademais, haverá custo de desenvolvimento e implementação, pois será necessário adaptar o ReceitanetBX – software que permite o download dos dados agregados pelos entes conveniados – para prever o acesso, pela ANM, somente dos dados agregados relativos às empresas de mineração.

7.2. Utilização da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) para fornecimento de informações: A ECF é a escrituração que apura o IRPJ e CSLL. Para as empresas obrigadas a entregar a ECD, a recuperação das contas e dos saldos da ECD é obrigatória na ECF. Portanto, as informações solicitadas pela ANM também constam na ECF. Logo, seria possível que a ANM fizesse a solicitação das informações específicas de que necessita (faturamento bruto descontados os tributos incidentes sobre a comercialização) por meio de ofício, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, na ANM, com o objetivo de investigar a empresa a que se refere a informação, por prática de infração administrativa, conforme consta no inciso II do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN)

(...)

Sobre as outras três políticas públicas citadas no achado de auditoria, a RFB informou, por meio da Nota Cetad/Copan nº 184/2019, de 17/10/2019, encaminhada pelo já citado Ofício 373/2019-RFB/Audit/Diaex, que já houvera se manifestado por meio da Nota CETAD nº 98, de 27/06/2019, recomendando o encaminhamento da demanda para outra área técnica no âmbito da RFB, responsável pelas estatísticas sobre o controle aduaneiro.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da RFB não altera o achado de auditoria em questão, já que os esclarecimentos trazidos para o Drawback, ZPE e CEBAS já tinham sido considerados no decorrer da auditoria e os dados informados para o CFEM, principalmente no que se refere às alternativas propostas, podem ser consideradas como um plano de ação para atendimento das recomendações exaradas.

Assim, cabe informar que será dado conhecimento do posicionamento da RFB à ANM, de modo a se verificar se alguma das propostas atenderia a demanda inicial.

Achados nºs 1.2, 1.3, 2.2, 3.3, 5.2, 5.3, 5.4, 7, 8.2 e 9, além dos Anexos I, II, III, IV e V:

Não foram apresentadas, pelo gestor, manifestações adicionais ao relatório preliminar, tendo sido consideradas aquelas apresentadas ao longo da auditoria.