



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria do Tesouro Nacional

Secretaria de Governo Digital

Receita Federal do Brasil

**2024**

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

**Órgão: Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Gestão e da Inovação em  
Serviços Públicos (MGI)**

**Unidade Auditada: Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e  
Secretaria de Governo Digital**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Avaliação: 1440819**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Avaliação da implementação e disseminação das soluções de meios pagamentos digitais para o pagamento de diversos documentos de arrecadação federais com ênfase nos documentos DARF e GRU, tendo como unidades examinadas a Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil e a Secretaria de Governo Digital.

Na auditoria, foram analisados os métodos de pagamentos utilizados no governo federal. Essa análise incluiu uma avaliação da sistemática e dos custos envolvidos no processamento dos diversos documentos de arrecadação.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

À medida que a sociedade avança em direção a uma economia cada vez mais digital, testemunha-se a evolução das tecnologias relativas às transações financeiras. A transição de métodos tradicionais para sistemas eletrônicos de pagamento transformou a maneira como as pessoas transacionam valores monetários entre si, com as empresas e com os governos. Assim, a crescente expectativa dos cidadãos por serviços governamentais mais ágeis e acessíveis exige uma resposta do Estado, que, para atender a essas demandas, precisa modernizar suas operações de processamento de pagamentos recebidos. Assim, na auditoria foram analisados os métodos de pagamentos utilizados no governo federal, além da sistemática e custos envolvidos no processamento dos diversos documentos de arrecadação passíveis de pagamento pelos cidadãos e empresas, a fim de se verificar a implementação e disseminação da utilização de meios de pagamentos digitais pelos órgãos/entidades do Poder Executivo Federal.

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

As análises realizadas permitem afirmar que há possibilidade de incremento de receitas a partir da redução dos prazos de recolhimento e das tarifas cobradas pelas instituições financeiras pertencentes à Rede Arrecadadora de Receitas Federais (Rarf).

Adicionalmente, verificou-se possibilidades de melhoria na interlocução entre a RFB e STN visando o compartilhamento de experiências e soluções a fim de simplificar os pagamentos e diminuir os custos da arrecadação. Ademais, a auditoria revelou que os meios de pagamento digital no Governo Federal têm sido explorados de forma limitada. Isso porque há uma profusão de documentos de arrecadação, cada um com sua própria solução de meios de pagamentos digitais, ainda que haja uma solução com potencial superior às demais em termos de custo e agilidade no processamento do pagamento. Por último, as análises revelaram que a estratégia de disseminação da solução PagTesouro, liderada pela SGD, embora tenha resultado na disponibilidade dessa solução tecnológica para um maior número de serviços públicos que incluem etapa de cobrança, não implicaram um correspondente aumento nos montantes arrecadados por meio dessa plataforma de pagamentos digitais.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APF	Administração Pública Federal
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAE	Documento de Arrecadação do E-social
DAR	Documento de Receitas dos Estados e Municípios
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DARF - Simples	Documento de Arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DECEA	Departamento de Controle de Espaço Aéreo
DJE	Documento para Depósito Judicial ou Extrajudicial à Ordem e à Disposição da Autoridade Judicial ou Administrativa Competente
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EGD	Estratégia de Governo Digital
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GFIP	Guia do Recolhimento do FGTS e Informações da Previdência Social
GPS	Guia da Previdência Social
GRU	Guia de Recolhimento da União
GSE	Guia do Salário-Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IF	Instituição Financeira
IFC	Instituição Financeira Centralizadora
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MGI	Ministério de Gestão e Inovação

MPS	Ministério da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OGU	Orçamento Geral da União
PIX	Pagamento Instantâneo
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PTD	Plano de Transformação Digital
RA	Registro da Arrecadação
RARF	Rede Arrecadadora de Receitas Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGD	Secretaria de Governo Digital
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SISGRU	Sistema de Gestão do Recolhimento da União
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal
SPB	Sistema de Pagamentos Brasileiro
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCT	Termo de Cooperação Técnica
UG	Unidade Gestora

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. <b>Diversidade de tarifas e prazos de recolhimento entre os documentos de arrecadação federal</b>	<b>9</b>
2. <b>Possibilidade de incremento nas receitas a partir da redução dos prazos de recolhimento e das tarifas cobradas pelas instituições financeiras</b>	<b>16</b>
3. <b>Os meios de pagamento digital no Governo Federal têm sido explorados de forma limitada</b>	<b>22</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>30</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>31</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>33</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>34</b>

# INTRODUÇÃO

O presente trabalho de auditoria tem por unidades examinadas a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF), e a Secretaria de Governo Digital (SGD), do Ministério da Gestão e Inovação (MGI).

O objeto auditado é o processo de implementação e disseminação das soluções de meios pagamentos digitais<sup>1</sup> para o recolhimento de receitas por órgãos públicos federais, abrangendo impostos, taxas, aluguéis, serviços administrativos e educacionais, multas, entre outros.

À medida que a sociedade avança em direção a uma economia cada vez mais digital, testemunha-se a evolução das tecnologias relativas às transações financeiras. A transição de métodos tradicionais, como cheques e dinheiro em espécie, para sistemas eletrônicos de pagamento é significativa. Pode-se afirmar que houve verdadeira transformação na maneira como as pessoas transacionam valores monetários entre si, com as empresas e com os governos.

O processo de digitalização observado no uso dos instrumentos de pagamento foi acompanhado de alteração no padrão de utilização dos distintos canais de acesso aos serviços financeiros, constatando-se redução substancial no uso de canais presenciais e a respectiva redução dos custos de transação.

No caso brasileiro, a evolução da tecnologia de pagamentos começou nos cartões, passou pela internet e pelo *mobile banking*, chegou aos pagamentos com cartão por aproximação e mais recentemente na criação do PIX<sup>2</sup>. O processo foi possível dado o desenvolvimento de tecnologias como a magnetização do cartão, os *chips*, o *smartphone*, os aplicativos, a biometria, a assinatura digital, o *Near Field Communication* (NFC), o *Quick Response Code*<sup>3</sup> (QR-Code) e demais tecnologias (Novas Fronteiras do Sistema Financeiro Nacional, 2022).

---

<sup>1</sup> Meios de pagamentos digitais são tecnologias que viabilizam a troca de informações e de dinheiro de maneira criptografada utilizando a rede mundial de computadores. Compreendem as transações com cartões de crédito, de débito, e os pagamentos por meio de Pix, boleto e débito direto (caso do débito automático previamente autorizado de contas recorrentes e das tarifas, juros e outras cobranças realizadas em conta pelas instituições financeiras).

<sup>2</sup> Pix é um modo de transferência monetária instantâneo e de pagamento eletrônico instantâneo em real brasileiro, oferecido pelo Banco Central do Brasil a pessoas físicas e jurídicas.

<sup>3</sup> QR-Code é uma espécie de código de barras que pode ser facilmente escaneado usando um smartphone. O QRCode estático pode ser usado para várias compras diferentes. Geralmente, esta é a opção dos comerciantes que imprimem e deixam à disposição para o pagamento. Já o dinâmico é para uma compra específica, para cada venda realizada é gerado um QR Code diferente para o cliente.



A crescente expectativa dos cidadãos por serviços governamentais mais ágeis e acessíveis exige uma resposta do Estado, que, para atender a essas demandas, precisa modernizar suas operações de cobrança. O Governo, ao tardar o reconhecimento dos pagamentos feitos pelos usuários, gera consequências econômicas negativas. Isso se reflete tanto na demora para iniciar a prestação de serviços públicos que dependem de pagamento, quanto no atraso da autorização para a circulação de bens sujeitos à fiscalização estatal. Desse modo, a utilização, pelo Governo, de soluções de pagamentos instantâneos e digitais são essenciais para a célere resposta do governo às demandas dos usuários.

O trabalho também foi motivado pelo imenso volume de pagamentos realizados e valores arrecadados ao erário decorrentes de serviços, taxas, multas, impostos e demais arrecadações realizadas pelo Governo Federal. A título de ilustração, a arrecadação anual federal alcança o montante aproximado de 2,7 trilhões. Isso considerando apenas os seguintes documentos de arrecadação: Guia de Recolhimento da União (GRU), Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), Guia da Previdência Social (GPS), Documento de Receitas dos Estados e Municípios (DAR), Guia do Salário-Educação (GSE), Guia do Recolhimento do FGTS e Informações da Previdência Social (GFIP). Ressalte-se que a digitalização do processo de pagamento tem potencial para redução das taxas pagas em face dos serviços bancários contratados, bem como do tempo em que os recursos recolhidos pelos usuários/contribuintes estejam disponíveis na Conta Única do Tesouro Nacional.

Adicionalmente, informações provenientes do portal [www.gov.br](http://www.gov.br) indicam que cerca de 15% dos mais de 4.800 serviços oferecidos pelo governo federal na plataforma, tem alguma etapa de pagamento envolvida.

Feitas essas considerações, na auditoria foram analisados os métodos de pagamentos utilizados no governo federal, além da sistemática e custos envolvidos no processamento dos diversos documentos de arrecadação passíveis de pagamento pelos cidadãos e empresas, a fim de se verificar a implementação e disseminação da utilização de meios de pagamentos digitais pelos órgãos/entidades do Poder Executivo Federal, além da observância da legislação aplicável.

Nesse sentido, o objetivo da auditoria foi mapear a evolução das soluções de meios de pagamentos ofertadas e sua disseminação no governo federal e, adicionalmente, promover a sensibilização dos órgãos governamentais sobre a importância e os benefícios em adotar as soluções mais modernas de meios de pagamentos digitais.

Durante a fase de planejamento, foram levantadas as seguintes questões de auditoria para o norteamento dos trabalhos:

1. Há padronização de despesas administrativas, tarifas e prazos de recolhimento entre os documentos de arrecadação de receitas federais?
2. As iniciativas de utilização de meios de pagamentos digitais são aplicáveis a todos os documentos de arrecadação de receitas federais?

3. A estratégia de disseminação da solução PagTesouro e o acompanhamento e auxílio técnico da implantação da solução PagTesouro nos órgãos/entidades por parte da SGD e STN são efetivos?

A auditoria foi realizada com observância do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal. Quanto à metodologia, foram examinados dados de natureza financeira e contábil advinda dos sistemas de pagamentos federais coletados por meio de acesso ao Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU), Tesouro Gerencial, além da análise de informações prestadas pelas unidades examinadas em resposta às Solicitações de Auditoria enviadas aos gestores da SGD, STN e RFB.

Para alcançar as conclusões do trabalho, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, indagação (questionário), procedimentos analíticos e *benchmarking*.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Diversidade de tarifas e prazos de recolhimento entre os documentos de arrecadação federal

Preliminarmente, levantou-se os documentos federais de arrecadação, discriminados a seguir: Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), Documento de Arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (DARF – Simples), Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), Documento de Arrecadação do e-Social (DAE), Documento para Depósito Judicial ou Extrajudicial à Ordem e à Disposição da Autoridade Judicial ou Administrativa Competente (DJE), Guia da Previdência Social (GPS) e Guia de Recolhimento da União (GRU).

O **DARF** constitui o principal documento de arrecadação utilizado pela RFB. Ele pode ser pago em qualquer agência das instituições financeiras pertencentes à Rede Arrecadadora de Receitas Federais – Rarf, por diversos meios de pagamento. Criado em razão da competência, conferida originalmente ao MF de instituir modelos de padronização de documentos de arrecadação de receitas federais, foi instituído pela Instrução Normativa SRF nº 37, de 29 de outubro de 1974. Esta norma foi revogada por normativos subsequentes para a adoção de modelos posteriores do DARF. Atualmente, o documento adota o modelo disposto na Instrução Normativa SRF nº 81, de 27 de dezembro de 1996.

O **DARF - Simples** era utilizado para pagamento unificado de tributos federais, relativo às microempresas e empresas de pequeno porte do Simples, regido, na época, pela Lei nº 9.317/1996. Seu modelo corresponde àquele aprovado pela Instrução Normativa SRF nº 67/1996. O DARF-Simples permanece vigente, porém, apenas de forma residual, para os

períodos de apuração anteriores à instituição do Simples Nacional da Lei Complementar nº 123/2006, norma responsável também pela origem do **DAS**.

Assim, atualmente o **DAS** é o documento utilizado para arrecadação das receitas referentes ao Simples Nacional, incluindo as do Microempreendedor Individual (MEI), desde a sua instituição por meio de resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional em 2007. Possui um fluxo diferenciado do DARF e da GPS, em decorrência do recolhimento concomitante de receitas estaduais e municipais no mesmo documento. Para tanto, é utilizada uma Instituição Financeira Centralizadora (IFC), no caso o Banco do Brasil, que realiza a distribuição dos recursos. O DAS é preenchido de forma automática por sistemas da RFB, com numeração controlada, com código de barras e QR-Code para o pagamento instantâneo (PIX).

Por sua vez, o **DAE**, o mais novo documento instituído pela RFB, é utilizado como guia única do Simples Doméstico, que compreende um regime unificado de pagamento de tributos, recolhidos mensalmente. O Simples Doméstico foi instituído pela Lei Complementar nº 150/2015 e disciplinado por ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego (Portaria Interministerial MF/MPS/MTE nº 822/2015). Destaca-se que o DAE deve ser gerado exclusivamente por aplicativo disponibilizado no Portal do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto 8.373/2014, sendo preenchido de forma automática por sistemas da RFB, com numeração controlada, com código de barras e QR-Code para o pagamento instantâneo (PIX).

O **DJE** é considerado um tipo de DARF, o DJE é preenchido manualmente e utilizado para depósito judicial ou extrajudicial de receitas referentes a tributos e contribuições federais (Lei nº 9.703/1998), além de depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários, relativos a fundos públicos, autarquias, fundações públicas e demais entidades federais integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (Lei nº 12.099/2009). Conforme definido na Lei nº 9.703/1998, só pode ser recolhido à Caixa Econômica Federal, onde é aberta uma conta, cujo número é inserido no documento de arrecadação. Seu modelo foi originalmente aprovado pela Instrução Normativa SRF nº 141, de 30 de novembro de 1998, e atualmente é regido pela Instrução Normativa SRF nº 2.153, de 21 de julho de 2023.

A **GPS**, por sua vez, passou a ser de administração da RFB em 2007, com a fusão das receitas tributária e previdenciária, sendo que fora instituída originalmente pela Resolução INSS nº 657, de 17 de dezembro de 1998. A GPS pode ser paga em qualquer instituição financeira vinculada à Rede Arrecadora de Receitas Previdenciárias. Utilizada para pagamento de contribuições previdenciárias, tem tido seus quantitativos reduzidos em decorrência da criação do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-Social), ao qual as empresas foram paulatinamente obrigadas. Assim, a tendência é que a GPS tenha uma utilização residual, apenas para recolhimentos relativos ao contribuinte individual e a períodos anteriores à obrigatoriedade do e-Social.

Por fim, a **GRU** foi instituída para recolhimento das receitas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, tais como taxas (custas judiciais, emissão de passaporte etc.), aluguéis de imóveis públicos, serviços administrativos e educacionais (inscrição de vestibular/concursos,

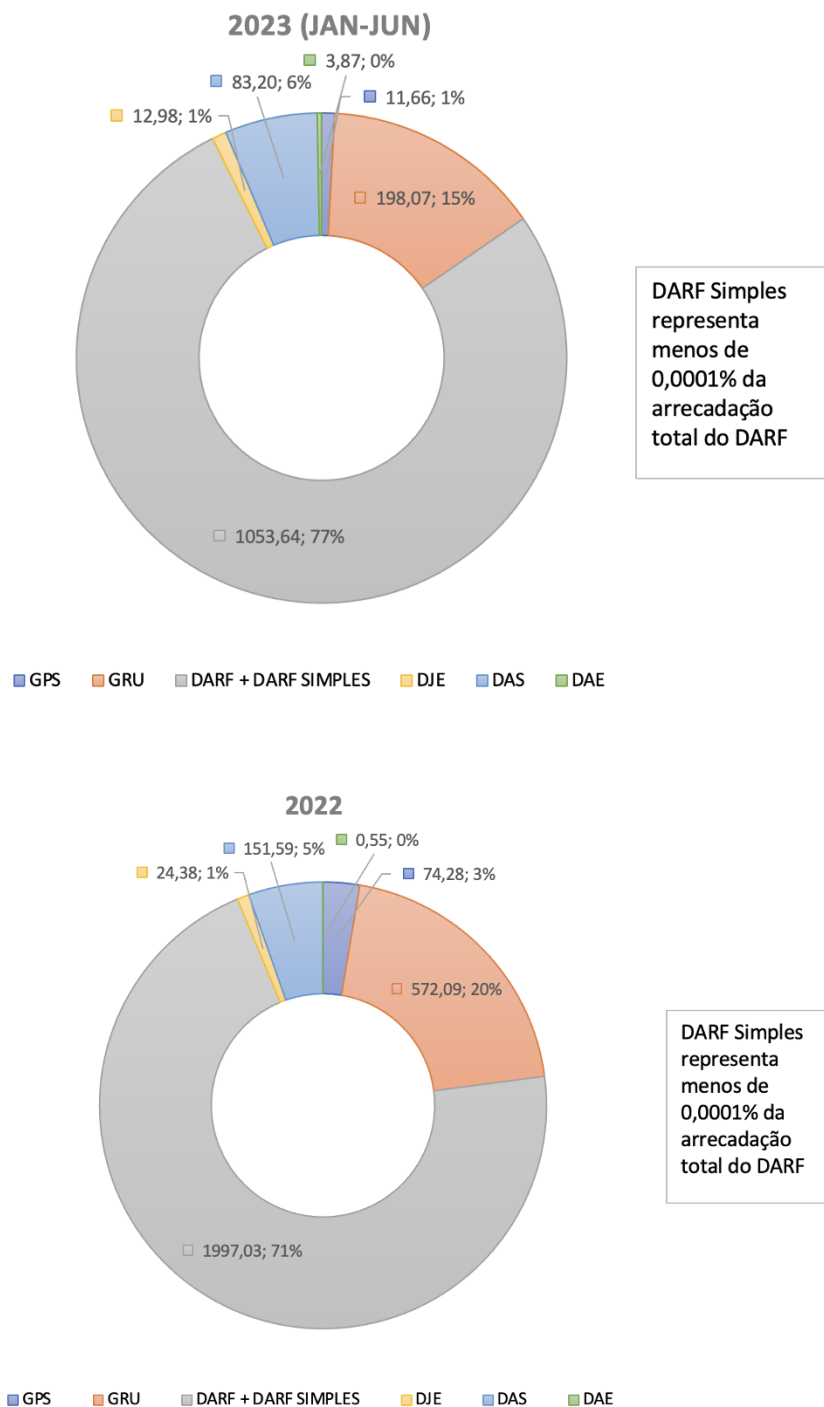
expedição de certificados pelas Universidades Públicas Federais etc.), multas (da Polícia Rodoviária Federal, do Código Eleitoral, do Serviço Militar etc.), entre outras.

A GRU foi concebida para atender ao disposto no artigo 98 da Lei nº 10.707/2003, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo formalmente autorizada pelo Decreto nº 4.950/2004. A Instrução Normativa nº 03/2004 aprovou os formulários da GRU. Essa norma foi posteriormente revogada pela Instrução Normativa nº 02/2009, que estabeleceu novos modelos e procedimentos.

A GRU veio aperfeiçoar o processo de depósito direto na Conta Única, permitindo melhor controle dos valores ingressados e maior transparência na classificação das receitas. Além disso, a GRU possibilitou a redução de custos com despesas bancárias, uma vez que foi firmado um convênio entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, para que esse centralizasse a arrecadação da GRU, sem cobrança de tarifa.

Cumprе ressaltar que a gestão das GRUs é realizada pela STN, enquanto os demais documentos são gerenciados pela RFB. A seguir é apresentado a distribuição percentual da arrecadação federal por tipo de documento, sendo o primeiro gráfico relativo ao primeiro semestre de 2023 e o segundo gráfico relativo ao ano de 2022.

**Figura 1 - Distribuição Percentual da Arrecadação Federal por Tipo de Documento – em bilhões**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RFB (Nota Técnica Codar/Coare/Dirar nº 71/2023) e extração SISGRU

Os gráficos revelam uma expressiva participação do DARF no montante arrecadado, sendo responsável por cerca de 75% da arrecadação federal. Em segundo lugar, vem a GRU, responsável por cerca de 17% da arrecadação federal.

Considerando que o DARF e a GRU somados alcançam, aproximadamente, 92% da arrecadação federal, cabe um melhor detalhamento desses dois documentos de arrecadação, iniciando pela GRU, a qual possui sete espécies, descritas, de forma sucinta, a seguir:

- **GRU Simples:** pode ser emitida pela internet ou por meio do sítio da Secretaria do Tesouro Nacional e demais sítios de outros órgãos públicos arrecadadores. Também pode ser emitida por meio de aplicativo específico desenvolvido pela STN e instalado no microcomputador da própria Unidade Gestora (UG). Permite que UG tenha controle da arrecadação feita por intermédio do Banco do Brasil. Não é compensável, podendo ser paga apenas no Banco do Brasil na “boca do caixa” ou por meio dos diversos serviços disponíveis, como terminais de autoatendimento, internet etc. Não tem limite de valores, ou seja, pode ser utilizada para recolhimento de qualquer valor.
- **GRU Cobrança:** Só pode ser utilizada para valores maiores do que R\$ 50,00 (cinquenta reais) conforme § 2º do Artigo 5º da Instrução Normativa STN nº 2/2009. O documento tem duas vias ou partes (ficha de compensação e recibo do pagador), sendo similar a um boleto de cobrança bancária, inclusive o código de barras. Em geral, são emitidas por meio de sistema próprio da UG, a partir dos dados de controle e acompanhamento de suas cobranças e conforme as diretrizes fornecidas pelo Banco do Brasil acerca das regras de formação de código de barras. É sempre compensável, podendo ser paga em qualquer banco na “boca do caixa” ou por meio dos diversos serviços disponíveis, como terminais de autoatendimento e internet. O seu registro no (SISGRU) e no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) ocorre em 2 (dois) dias úteis após o pagamento efetuado no Banco do Brasil, ou; 3 (três) dias úteis após o pagamento efetuado nos demais bancos.
- **GRU por depósito:** Esta modalidade de pagamento só deve ser utilizada em caráter excepcional, uma vez que, por meio dela, não é possível informar nada além do código da UG, código da Gestão, código de recolhimento, CPF/CNPJ do contribuinte e valor principal. Qualquer informação adicional (número de referência, competência, vencimento, valor de multa/juros) não será registrada. O Órgão Público responsável pelo recolhimento poderá restringir o pagamento de GRU por meio de depósito na parametrização do código de recolhimento. Esta modalidade de pagamento consiste em um depósito identificado na Conta Única do Tesouro Nacional, que pode ser efetuado exclusivamente no Banco do Brasil, sem necessidade do boleto impresso. Cabe ao depositante informar um valor único, seu CNPJ/CPF e um código identificador.
- **Pagamento de GRU por meio de DOC/TED:** Esta modalidade de pagamento só deve ser utilizada em caráter excepcional, uma vez que, por meio dela, não é possível informar nada além do código da UG, código da Gestão, código de recolhimento e valor principal. Qualquer informação adicional (CPF/CNPJ do contribuinte, número de referência, competência, vencimento, valor de multa/juros) não será registrada. O Órgão responsável pelo recolhimento deverá orientar o contribuinte, caso o recolhimento não deva ser feito nessa modalidade. O contribuinte informará, obrigatoriamente, o CNPJ da UG favorecida. O valor a ser informado será único, ou seja, não haverá distinção entre os valores de multa, juros, descontos, abatimentos, outras deduções ou acréscimos.

- **GRU Eletrônica** – Intra SIAFI: As GRU-Eletrônicas são utilizadas pelas Unidades Gestoras para efetuarem pagamentos (p.ex. serviços) para outras Unidades Gestoras integrantes do SIAFI ou fazerem retenções sobre pagamentos a terceiros para recolhimento à União (p.ex. multas por descumprimento de contrato e outras restituições). Quando o contribuinte for uma UG integrante da Conta Única, ela deverá efetuar o pagamento para outra UG (exceto entidades com convênio de cooperação técnica – TCT) por meio de emissão de uma GRU Eletrônica Intra-SIAFI.
- **GRU Digital** – PagTesouro: No PagTesouro os pagamentos devidos pelos contribuintes em favor de Órgãos e Entidades Públicos Federais podem ser realizados utilizando as formas Pix e Cartão de Crédito. Confirmada a utilização do PagTesouro pelo órgão desejado, o PagTesouro pode ser acessado no site desse órgão. Os pagamentos realizados a partir da plataforma do PagTesouro são registrados nos sistemas de arrecadação (SISGRU e SIAFI) como GRU Digital. Pode ser pago por meio de aplicativo bancário instalado em telefone celular. Não tem limite de valores. Na modalidade Cartão de Crédito, o pagamento pode ser parcelado, mas a UG recebe o valor à vista. Permite uma visualização mais clara do serviço pelo qual se está pagando.
- **GRU via SPB** - Esta modalidade de pagamento só deve ser utilizada em caráter excepcional, uma vez que a sua utilização pela rede bancária é discricionária. O pagamento de GRU via Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) deverá ser utilizado para recolhimentos de grande valor efetuados por instituições financeiras. Nessa modalidade de pagamento, o recurso ingressa na Conta Única no mesmo dia do envio da mensagem SPB. No entanto, o registro da arrecadação (RA) só pode ser verificado pela UG favorecida no dia seguinte, tendo em vista que os respectivos RAs são gerados somente à noite. Vale ressaltar que, para a utilização de um código de recolhimento em GRU SPB, é necessário que ele tenha sido previamente parametrizado para a UG.

Como supracitado, a arrecadação de recursos federais e contribuições sociais gerenciada pela RFB é instrumentalizada pelos seguintes documentos<sup>4</sup>: DARF, DARF-Simples, DAS, DAE, DJE, GPS.

Visando operacionalizar o recolhimento à Conta Única dos valores provenientes do pagamento desses documentos, a RFB firma contratos com Instituições Financeiras (IF's). Ao se cadastrarem, elas passam a fazer parte da Rede Arrecadadora de Receitas Federais (Rarf) e prestam o serviço de acolhimento, contabilização e a prestação de contas da arrecadação.

Esse serviço de arrecadação é remunerado de acordo com o Decreto nº 6.179/2007 e Decreto nº 3635/2000, o qual foram regulamentados pelo Portaria MF nº 479/2000. Os valores unitários máximos estabelecidos pelos normativos são os seguintes:

---

<sup>4</sup> A GRU é de gestão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

**Tabela 1 - Tarifas Cobradas pelas instituições financeiras x Documentos de Arrecadação**

Documento	Meio de Pagamento	Tarifa Cobrada (R\$)	Tarifa Máxima (R\$)
<b>DARF/DARF-simples/DJE/DAS/DAE</b>	Guichê Caixa	1,39	1,39
	Código de Barras	1,10	1,10
	Com ou sem código de barras quitado por processo automatizado de autoatendimento ou transferência eletrônica de fundos, como o PIX (com a tecnologia utilizada atualmente).	0,60	0,60
	Débito realizado em conta corrente bancária (PIX)	0,40	0,40
<b>GPS</b>	Contribuinte Individual Débito em Conta	0,40	Não há correspondência entre os meios de pagamentos previstos em Decreto e os meios de pagamentos informados pela RFB
	Correspondente Bancário - CB	1,10	
	Correspondente Bancário - Manual	1,39	
	FPM	0,60	
	GPS - CB	1,10	
	GPS - Eletrônica	0,60	
	GPS Manual - Débito Autorizado	1,39	
	Parcelamento com débito em conta	0,40	
	Time mania (exclusivo Caixa)	0,60	
<b>GRU</b>	Todos os meios de pagamento	Não há cobrança de tarifa bancária em pagamento de GRU	

Fonte: Decreto nº 3.635/2000 Portaria MF nº 479/2000 e IN STN nº 02/2009.

Do mesmo modo, pôde-se constatar a diversidade nos prazos de recolhimento em função do tipo de documento de arrecadação utilizado. Isso porque a legislação concede, atualmente, prazos para que os valores recolhidos pelas instituições financeiras, a título de pagamento de tributos, sejam disponibilizados para a União em sua Conta Única. Ou seja, há um interstício entre o pagamento do tributo e a sua efetiva disponibilização para a União, conforme característica de cada documento.

Por exemplo, os valores referentes ao recolhimento por meio de DARF, DARF-Simples e DJE devem ser transferidos à Conta Única no prazo de 1 (um) dia útil. Tratando-se de DAS, DAE e GRU o repasse deve ocorrer em D+2 (em dias úteis). No caso de GPS e Guia de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, o prazo pode variar entre D+1 a D+4 (em dias úteis), a depender da forma de captação. A tabela a seguir, ilustra os prazos de recolhimento à Conta Única do Tesouro.



**Tabela 2 - Prazos de Recolhimento à Conta Única do Tesouro e *Floating***

Documento de Arrecadação	Recolhimento à Conta Única (dias úteis)	Prazo de Recolhimento à Conta Única (dias úteis)
DARF/DARF_Simples/DJE	D+1	1 dia
DAS/DAE	D+2	2 dias
GPS	Entre D+1 e D+4 a depender da forma de captação	Entre 1 e 4 dias
GRU	D+2 (exceto se pago via PagTesouro ou SPB)	2 dias

Fonte: Portaria MF nº 479/2000 e Instrução Normativa STN nº 02/2009

De fato, pode-se concluir pela existência de uma diversidade de tarifas e prazos para que os valores sejam disponibilizados na Conta Única. Por fim, registre-se que não foram encontradas evidências que justifiquem a diversidade de prazos de recolhimento e de tarifas entre os diferentes documentos de arrecadação federal. Tal situação contrasta com o estabelecido no inciso VIII do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, o qual define como diretriz da governança pública o seguinte: “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.

## **2. Possibilidade de incremento nas receitas a partir da redução dos prazos de recolhimento e das tarifas cobradas pelas instituições financeiras**

Como ilustrado na tabela 1, há cobrança de tarifas para os documentos de competência da RFB, em contraste à prática adotada pelo Tesouro Nacional. Isso porque o Tesouro Nacional firmou convênio com o Banco do Brasil, sendo previsto nele cláusula de isenção de cobrança de tarifas.

Em 2022, foi pago um total de R\$ 274,8 milhões em tarifas à Rede Arrecadadora de Receitas Federais (Rarf). Em 2023, de janeiro a junho, foram pagos R\$ 134,8 milhões, segundo informações fornecidas pela RFB. Nos últimos 5 anos somados, os valores chegam a R\$ 1,2 bilhão.

Cabe ressaltar que as tarifas bancárias são pagas por meio de abatimento de cálculo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e não por desembolsos do Orçamento Geral da União (OGU), conforme estabelecido pela Lei nº 12.844/2023.

**Tabela 3 - Tarifas Pagas x Documentos de Arrecadação**

Documento	DARF + DARF Simples	DJE	DAS	DAE	GPS	TOTAL
Ano	Tarifa Paga	Tarifa Paga	Tarifa Paga	Tarifa Paga	Tarifa Paga	Tarifa Paga
<b>2023 (jan/jun)</b>	56.932.108	258.483	48.098.577	6.156.492	23.336.771	<b>134.782.433</b>
<b>Tarifa Média 2023</b>	<b>R\$ 0,637</b>	<b>1,389</b>	<b>R\$ 0,676</b>	<b>R\$ 0,696</b>	<b>R\$ 1,065</b>	<b>R\$ 0,704</b>
<b>2022</b>	118.211.940	258.483	92.982.240	12.999.877	50.893.346	<b>274.815.131</b>
<b>2021</b>	89.592.803	463.034	84.521.038	9.762.056	85.890.088	<b>270.229.020</b>
<b>2020</b>	73.842.041	378.787	72.200.199	10.236.689	93.537.401	<b>250.195.119</b>
<b>2019</b>	83.904.819	436.024	71.463.244	11.643.126	104.936.565	<b>272.383.780</b>
<b>Total</b>	<b>422.483.714</b>	<b>1.794.812</b>	<b>369.265.300</b>	<b>50.798.243</b>	<b>358.594.173</b>	<b>1.202.405.485</b>
<b>Tarifa Média 5 anos</b>	<b>R\$ 0,668</b>	<b>R\$ 1,236</b>	<b>R\$ 0,734</b>	<b>R\$ 0,702</b>	<b>R\$ 0,977</b>	<b>R\$ 0,763</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil (Nota Técnica Codar/Coare/Dirar nº 71/2023)

Ademais, considerando o prazo para que os valores sejam disponibilizados na Conta Única, as Instituições Financeiras (IF's) auferem receitas decorrentes da rentabilização dos recursos da União durante o período em permanecerem sob seu poder, o chamado *floating*.

Assim, além da remuneração disciplinada pelos normativos anteriormente elencados, a adequada contabilização dos serviços de arrecadação, na visão da equipe de auditoria, deveria envolver, também, a mensuração desse ganho indireto pelas IF's.

Esse fato já havia sido constatado anteriormente pela CGU e consignado no Relatório 201203323, do qual transcrevemos o seguinte trecho: *“observou-se que não há, em nenhum momento, a mensuração do ganho monetário da instituição financeira relativo à manutenção, em seu poder e por um dia útil, os valores arrecadados, o chamado floating.”*

No entanto, a análise documental das normas vigentes e entrevistas junto a gestores da RFB, evidenciou que, sendo um ganho indireto das instituições financeiras e não constituindo efetiva despesa orçamentária, esse efeito acaba por não ter o devido acompanhamento sistemático que mensure a dimensão desse tipo de remuneração indireta.

Considerando que não houve acompanhamento e não cabe prestação de contas dessa receita, solicitou-se, então, que a RFB a estimasse. Segundo a estimativa da RFB, constante no Anexo I deste relatório, para o ano de 2022, o ganho decorrente do recolhimento dos diferentes tipos de documentos teria sido da ordem de R\$ 826 milhões.

De modo a ilustrar a ordem de grandeza desse ganho não devidamente considerado para efeito negocial, pontua-se que se trata de remuneração adicional superior em, aproximadamente, 300% àquela prevista na despesa orçamentária para o pagamento de tarifas.

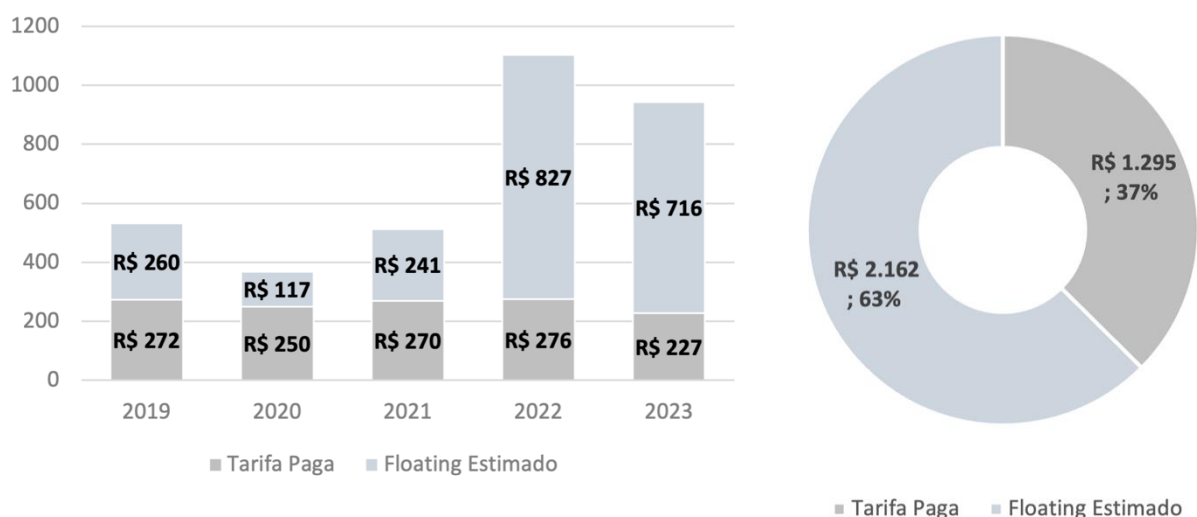
Noutra ótica, considerando os valores gastos em investimento<sup>5</sup> pelo Governo Central em Ciência e Tecnologia no mesmo período (2022), o *floating* o excederia em 16%. A tabela a seguir elenca os resultados da estimativa para os demais anos.

**Tabela 4 – Excedente de Remuneração 2019 a 2023 (até outubro)**

Período	Tarifa Paga (milhões R\$)	<i>Floating</i> Estimado (milhões R\$)	% Excedente de Remuneração
2019	272,38	259,75	95%
2020	249,82	117,43	47%
2021	270,23	241,24	89%
2022	275,57	826,88	300%
2023	227,09	716,41	315%

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela RFB

**Figura 2 – Tarifas Pagas e *Floating* Estimado da Arrecadação Federal de 2019 a 2023 (até outubro)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da RFB (em milhões à esquerda e em bilhões à direita)

Nota-se, a partir dos dados acima, que, considerando as tarifas recebidas pelo serviço de arrecadação acrescidas do *floating*, tal atividade gera ganhos ao sistema bancário, que nos últimos cinco anos corresponderam a 3,45 bilhões, sendo que desse montante, 63% ou R\$ 2,16 bilhões, não são devidamente tratados pelos gestores públicos por não serem custo orçamentário da União.

<sup>5</sup> Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, novembro 2023 (arquivo XLSX, Tabela 2.3)

É importante ressaltar que as disponibilidades da União, uma vez na Conta Única, são remuneradas e geram receitas financeiras<sup>6</sup>. Assim, quanto maior o prazo entre o pagamento junto à Rede Bancária credenciada e o crédito dos recursos na Conta Única, maior será o *floating* e menor será a rentabilização da União dessa monta.

Adicionalmente, é factível o cenário em que não sejam cobradas da União pelas IF's tarifas referentes à arrecadação de recursos federais. Como mencionado anteriormente, isso já ocorre com as GRUs simples, em que se foi firmado um convênio entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, para que este centralizasse a arrecadação dela, sem a cobrança de tarifa.

Esse é um entendimento compartilhado inclusive pela equipe técnica da RFB, que pontuou ter emitido diversas notas nesse sentido ao longo dos últimos anos. Para o Fisco, a redução de tarifas bancárias a zero *não traria impactos negativos à arrecadação federal visto que o interesse das instituições que compõem a Rede Arrecadadora de Receitas Federais – Rarf, além de prestar um serviço à União é, primordialmente disponibilizar o serviço de pagamento de tributos aos seus clientes.*

Ademais, para além da redução das tarifas a zero, a recente onda de inovação de instrumentos de pagamentos ágeis, ilustrada pela tecnologia Pix, permitiria que os numerários arrecadados estivessem disponíveis na Conta Única de forma mais tempestiva, invertendo a lógica de rentabilização desses valores para a União e não para as IF's.

Nesse contexto, por exemplo, a GRU pode ter seu prazo reduzido devido à solução de pagamento PagTesouro<sup>7</sup>, que, ao incorporar a tecnologia Pix, permite a compensação imediata da transação e o recolhimento à Conta Única no mesmo dia de pagamento.

Outro exemplo significativo, é a inovação prevista para o ano de 2024 nos boletos bancários, conforme anunciado<sup>8</sup> recentemente pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Essa inovação permitirá a liquidação da cobrança no sistema bancário no mesmo dia do pagamento, ou seja, no prazo D+0. Essa mudança está em linha com a tendência de aceleração e eficiência no processamento de pagamentos, semelhante às melhorias introduzidas pelo PagTesouro e pela tecnologia Pix.

---

<sup>6</sup> Conforme a Medida Provisória nº 2.179-36/2001, as disponibilidades da Conta Única depositadas devem ser remuneradas pelo valor da média aritmética ponderada da rentabilidade dos títulos da Dívida Pública Federal interna em poder do BCB. Trata-se da última reedição da Medida Provisória nº 1.789/1998. Desde então, os recursos da conta única são remunerados em parâmetros compatíveis com valores de mercado. Por determinação constitucional (art. 164, § 3o), as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional devem ficar sob a custódia do Banco Central do Brasil (BCB).

<sup>7</sup> Essa possibilidade advém da IN/STN nº 4, de 30/8/2004, a qual prevê que a Secretaria do Tesouro Nacional pode optar por fazer movimentações financeiras diretamente na Conta Única por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, sem intermediação do agente financeiro. Assim, é possível à STN movimentar a Conta Única sem a intermediação financeira.

<sup>8</sup> <https://valorinveste.globo.com/>

Portanto, impõe-se a necessidade de promover a modernização dos modelos de meios de pagamento digitais existentes, em especial no âmbito da arrecadação via DARF, uma vez que já existem alternativas menos onerosas, à exemplo do PagTesouro. Com isso, busca-se alinhar às diretrizes e princípios do governo digital e da eficiência pública estabelecidos pela Lei nº 14.129/2021, que incluem “a *desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis*” e “a *promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público*”.

Feitas essas considerações, acredita-se que a causa para a subsistência desse cenário, face a modernização do sistema bancário, seja a falta de transparência em relação aos ganhos indiretos das IF's no manejo da arrecadação de recursos públicos.

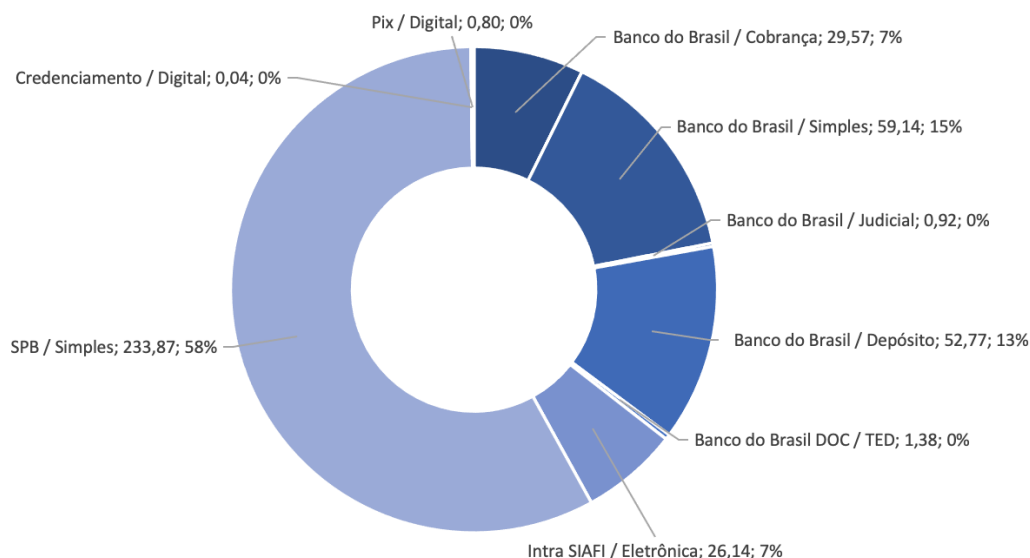
Acrescenta-se que, embora a área técnica da RFB tenha emitido notas ao longo dos últimos anos se posicionando contra o pagamento dessas tarifas, a ela não é outorgada a prerrogativa de estabelecer esses valores, mas sim às autoridades do MF, o que sugere deficiências na governança da instituição como causa adicional.

Pondere-se, entretanto, que não se verificou, até o momento, argumentos contrários aos apresentados pela área técnica da RFB que deem suporte à manutenção e a não revisão dos normativos que estabelecem os valores a serem pagos pela arrecadação, e que não consideram o *floating* como fator de remuneração.

Seria recomendável, portanto, que o MF e a RFB estabeleçam protocolo para revisão dos valores definidos na Portaria MF nº 479, de 2000, preferencialmente zerando-os. Também seria do melhor interesse que o MF articulasse entre suas secretarias (STN e RFB) sistemática para a compartilhamento de tecnologias a fim de reduzir o tempo que os recursos federais estejam disponíveis na CUT, à exemplo do PagTesouro. Todavia, enquanto não adotada tal solução tecnológica, é desejável que a RFB encaminhe relatórios periódicos à Alta Administração do MF informando as estimativas auferidas em *floating* pelas IF's.

Adicionalmente, a auditoria revelou uma oportunidade de incremento de receita a partir da redução dos prazos de recolhimento via GRU. Foi constatado que 35,5% do valor arrecadado por meio da GRU em 2023 está sujeito ao *floating* bancário. Isso porque os valores arrecadados pela GRU Depósito, GRU Cobrança, GRU Simples, GRU DOC/TED e GRU Judicial não gozam de compensação imediata dos valores pagos. Dessa maneira, há uma oportunidade de incremento das receitas arrecadadas pelas citadas espécies de GRU. A seguir, apresenta-se um gráfico para ilustrar a distribuição da origem de arrecadação combinada por espécie de GRU.

**Figura 3 – Distribuição Percentual da Arrecadação Federal por meio de GRU**



Fonte: Extração SISGRU (realizada em 23/01/2024)

Entre as espécies de GRU sujeitas ao *floating* bancário, destaca-se a GRU Depósito, considerando que representa 13% da arrecadação via GRU. Ao examinar as unidades gestoras e os códigos de recolhimento, identificou-se que 90% da arrecadação da GRU Depósito origina-se do resgate de aplicação financeira de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos ingressos de refinanciamentos da dívida de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na forma de que trata a LC nº 178/2021, a Lei nº 9.496/1997 e a LC nº 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal), além dos juros de empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil.

As análises efetuadas permitem afirmar que a GRU Depósito é substituível pela GRU SPB ou GRU Digital, as quais permitem compensação imediata dos pagamentos, portanto não sujeitas ao *floating* bancário. Nesse sentido, há uma necessidade de que a STN avalie a possibilidade de inativação da GRU Depósito, considerando que há outras modalidades de GRU que supririam a necessidade dos órgãos de forma mais eficiente em termos de custo de oportunidade.

Quanto às demais espécies de GRU, as oportunidades de incremento na receita são mais limitadas, já que a STN vem adotando medidas para aproveitar essas oportunidades. Uma dessas medidas é a programação para descontinuação da GRU DOC/TED para o ano de 2024 e outra é o lançamento do Portal PagTesouro - GRU, facilitando a adesão de órgãos que não possuem sistema de cobrança. As oportunidades relacionadas à GRU Cobrança serão detalhadas no próximo achado.

Quanto à GRU Judicial, há impeditivos de ordem legal que não permitem que os pagamentos efetuados evitem a rede bancária, uma vez que a Lei nº 9.703/1998 e a Lei nº 12.099/2009

determinam que os recursos depositados serão repassados pela Caixa Econômica Federal para a conta do Tesouro Nacional. Ademais, o Poder Judiciário não é jurisdicionado da CGU.

Ante o exposto, a CGU conclui que há espaço para maior padronização de tecnologias utilizadas, tarifas e prazos de recolhimento entre os documentos de arrecadação federais, no sentido de minimizar os custos de arrecadação e diminuir os prazos de recolhimento à CUT.

### **3. Os meios de pagamento digital no Governo Federal têm sido explorados de forma limitada**

A STN, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), desenvolveu o **PagTesouro**. O projeto contou com o apoio da SGD. O PagTesouro foi Instituído pelo Decreto nº 10.494, de 23 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria do Ministério da Economia nº 389, de 13 de novembro de 2020.

Esta plataforma digital permite que o contribuinte pague as GRUs sem precisar conhecer determinadas informações que antes eram necessárias para a geração do boleto, como Código de Unidade Gestora e Gestão, Código de Recolhimento, Número de Referência, entre outros. Adicionalmente, a solução possibilitou o uso de cartões de crédito e PIX como forma de pagamento e eliminou a necessidade de compensação exclusiva de alguns boletos no Banco do Brasil, bem como o pagamento em espécie, que ainda era exigido para alguns serviços.

Para além da comodidade, eficiência e agilidade nos pagamentos de taxas e demais serviços efetuados por cidadãos e empresas, reduzindo a burocracia processual, órgãos e entidades arrecadoras também são beneficiados pela sistemática de pagamentos digitais, à medida que permitem uma melhor gestão do processo arrecadatório. Cita-se como exemplo:

- redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, ao possibilitar a compensação imediata dos pagamentos quando efetuado por meio do PIX, diferentemente do modelo de arrecadação via boleto bancário cuja compensação ocorre após 2 ou 3 dias úteis do efetivo pagamento;
- ausência de cobrança de tarifas pela rede bancária arrecadora;
- redução de custos indiretos por parte das Unidades Arrecadoras no que se refere à gestão da arrecadação;
- a dispensa do preenchimento do boleto com informações técnicas, por vezes confusas para muitos contribuintes, minimiza a necessidade de ajustes posteriores como a retificação e a restituição de pagamentos indevidos.

No que tange ao processo de divulgação e implantação da sistemática de pagamentos digitais, vale ressaltar que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e desenvolvedor/gestor da solução de pagamentos digitais PagTesouro, atua em conjunto com a Secretaria de Governo Digital (SGD). Esta última, sendo

o órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp), é responsável pela definição de políticas e diretrizes, além de orientar normativamente e supervisionar as atividades de governança e gestão dos recursos de tecnologia da informação e comunicação. A SGD também desempenhou um papel de liderança no processo de implementação do PagTeseuro, conforme demonstra a Nota Técnica SEI nº 15544/2022/ME:

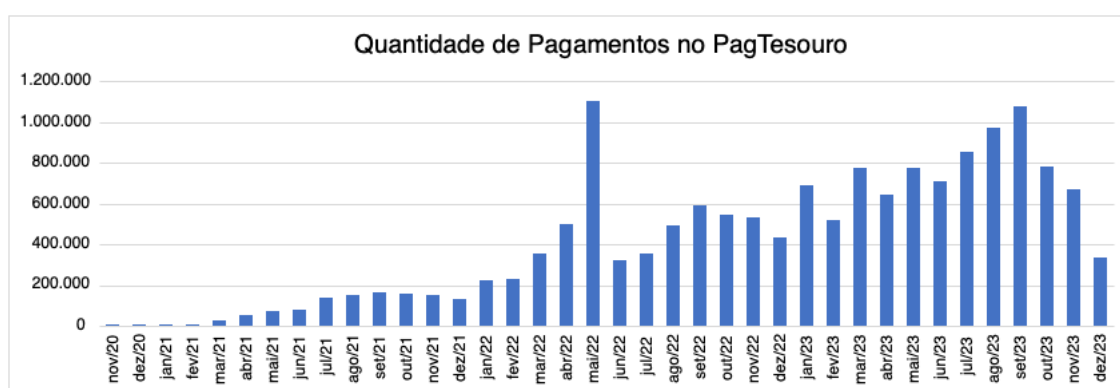
“(…) a SGD também tem atuado por meio de apresentações para os órgãos sobre o PagTeseuro, independente do órgão estar ou não com o PTD pactuado, por exemplo, reunião com as universidades e institutos federais, além de reuniões diversas para orientação dos órgãos do Governo federal e de outros poderes.”

(…)

“Demonstrou-se a estratégia da Secretaria de Governo Digital para o alcance das metas e objetivos da EGD quanto às integrações PagTeseuro e a atuação para além da fronteira da EGD, no sentido de apoiar e incentivar a adoção dessa ferramenta de meios de pagamentos digitais”.

Convém destacar o significativo aumento da arrecadação desde o lançamento do PagTeseuro, como se pode evidenciar nos gráficos apresentados a seguir.

**Figura 4 - Valor Arrecadado no PagTeseuro**



Fonte: Nota Técnica SEI nº 436/2023/MF, com dados atualizados em 28/12/23

**Figura 5 - Quantidade de Pagamentos no PagTeseuro**

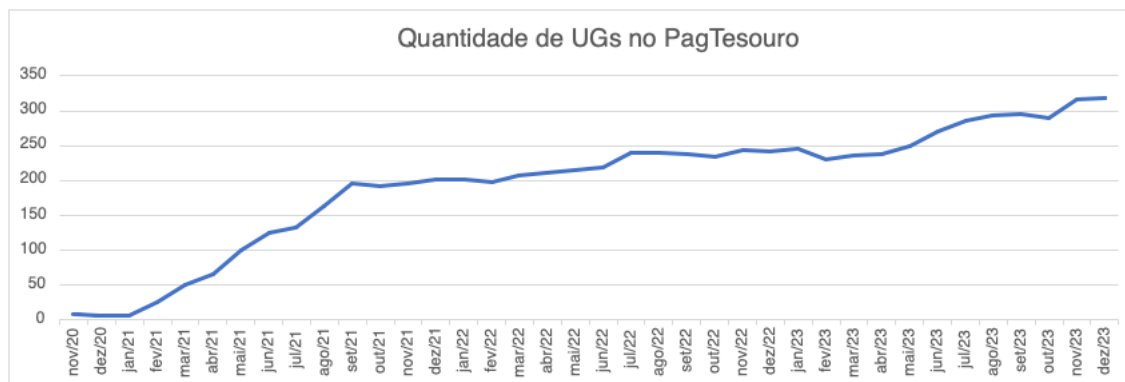


Fonte: Nota Técnica SEI nº 436/2023/MF, com dados atualizados em 28/12/23



Além da arrecadação, vem crescendo o número de adesões ao PagTeseuro, como se pode evidenciar no gráfico a seguir:

**Figura 6 - Quantidade de UGs no PagTeseuro**



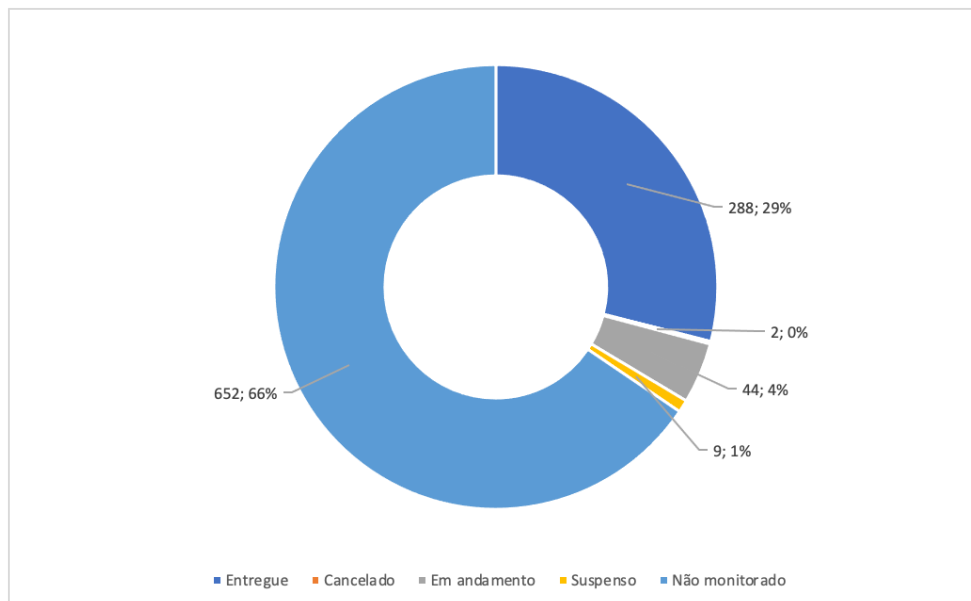
Fonte: Nota Técnica SEI nº 436/2023/MF, com dados atualizados em 28/12/23

Registre-se que a Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2023, com seus princípios, objetivos e iniciativas, orienta a transformação digital do governo federal, visando a eficácia das políticas públicas e a melhoria dos serviços oferecidos à população. Neste contexto, um dos objetivos estratégicos da EGD é a ampla adoção do PagTeseuro como ferramenta de pagamento nos serviços do Poder Executivo Federal. Essa meta está detalhada na iniciativa 5.1 da EGD, que visa implementar métodos de pagamento digitais em, pelo menos, trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvam cobrança até 2022. Além disso, a Lei nº 14.129/2021, em seu artigo 24, inciso III, sublinha a importância da integração dos serviços públicos a plataformas de pagamento digital.

Os Planos de Transformação Digital (PTDs) são a base para essa mudança, conforme a Portaria Interministerial SEME/SGPR SGD/SEDGG/ME nº 1, de 7 de agosto de 2020. Embora nem todos os PTDs incluam ações diretamente ligadas ao PagTeseuro, devido à sua criação posterior à pactuação de muitos planos, há um esforço contínuo para a repactuação, incluindo o PagTeseuro em metas atualizadas e nos novos PTDs que estão sendo formulados. Adicionalmente, o PagTeseuro foi integrado à Plataforma gov.br, reforçando sua relevância na estratégia de digitalização. Mesmo os órgãos que não têm PTDs formalmente estabelecidos ou monitorados pela SGD devem cumprir o Decreto nº 8.936 de 2016, arts. 3º e 4º, que exige a integração de serviços ao PagTeseuro, garantindo assim a continuidade e expansão dessa estratégia de digitalização.

Quanto ao PagTeseuro, registre-se que a meta proposta pela Estratégia de Governo Digital 2020-2023 foi atingida, alcançando trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvem cobrança até 2022. No entanto, ao analisar os dados em 21 de julho de 2023, percebeu-se uma discreta redução para o percentual de 29%, conforme pode ser observado no gráfico seguinte.

**Figura 7 - Status de Implantação do PagTesoouro (serviços com etapa de pagamento no Gov.br) até 21/07/2023**



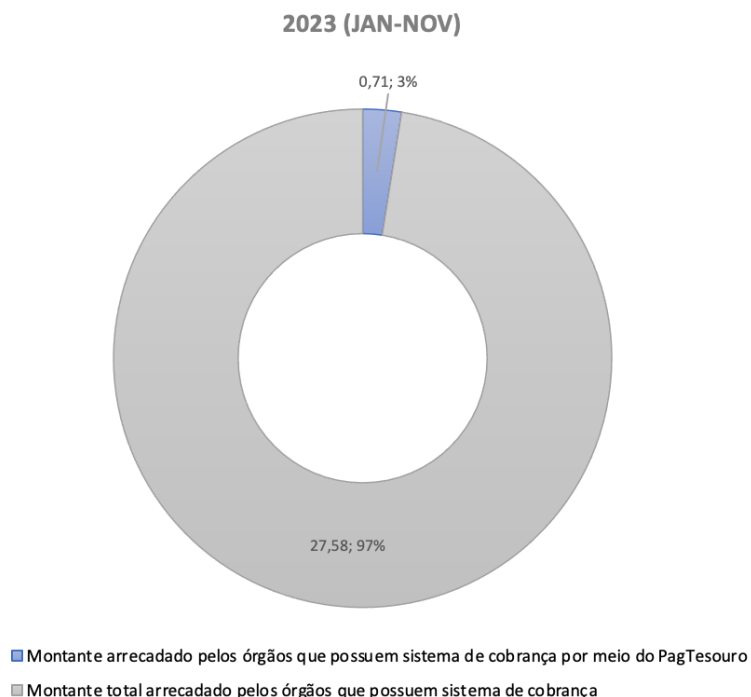
Fonte: Planilha SEI-MGI nº 35846977

A lenta universalização da plataforma de pagamento digital pode ser atribuída ao planejamento inicial que não contemplava a implantação do PagTesoouro nos órgãos da APF, uma vez que foi lançado em setembro de 2020, data posterior à contratualização de uma parte significativa de planos de transformação digital (PTD). Assim, a ferramenta de meios de pagamentos digitais foi incluída nos planos de forma reativa, conforme a necessidade de repactuações ou de novas pactuações dos PTDs.

Diante desse cenário, com o recente lançamento do Portal PagTesoouro - GRU buscando expandir as vantagens do PagTesoouro aos órgãos usuários da GRU Simples, surge a necessidade de a Secretaria de Governo Digital redefinir o rol de órgãos prioritários para efeito de acompanhamento das ações e pactuações dos planos de transformação digital. Essa necessidade é reforçada pela constatação de que o volume arrecadado por GRU Simples é duas vezes superior ao valor arrecadado pela GRU Cobrança. Portanto, uma abordagem mais integrada entre os diferentes tipos de GRU poderia potencializar o uso do PagTesoouro, visando a superar sua subutilização.

Nesse contexto, os dados da arrecadação federal revelam essa subutilização do PagTesoouro, mesmo se considerado dentro do contexto da GRU. Para ilustrar essa realidade, apresenta-se, a seguir, um gráfico demonstrando a proporção arrecadada pelo PagTesoouro, também conhecido como GRU Digital. Essa ferramenta, mais atual e destinada a substituir o GRU Cobrança, ainda representa uma pequena fração do total recolhido pelos órgãos com sistemas próprios de cobrança (que utilizam GRU Cobrança).

**Figura 8 - Percentual de Arrecadação por Meio de PagTesouro**



Fonte: Extração SISGRU (realizada em 13/12/2023)

Como se pode constatar pelo gráfico, a GRU Digital representa apenas, aproximadamente, 3% do total arrecadado pelos órgãos que utilizam GRU Cobrança, o que demonstra uma necessidade de reforço na sensibilização dos órgãos. Destaca-se, a seguir, unidades que arrecadam por meio da GRU Cobrança e têm receitas nulas ou inexpressivas por meio da GRU Digital.

**Tabela 5 - Principais Unidades Arrecadoras com Participação Inexpressiva no PagTesouro**

Unidade Arrecadora	Total Arrecadado 2023 (Jan-Nov) – em bilhões	Percentual de Participação da GRU Digital em relação ao total arrecado por GRU
ANM	6,47	0,0001%
ANEEL	6,10	0,00%
DECEA – Departamento de Controle de Espaço Aéreo	5,26	0,04%
Fundo Naval	2,85	0,59%
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	2,00	0,00%
FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	1,76	0,00%
ANP	1,56	0,00%

Secretaria do Trabalho	1,22	0,00%
CVM	1,04	5,62%
IBAMA	1,03	0,00%
PRF	0,99	0,15%
DNIT	0,90	1,77%
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	0,86	0,00%
ANATEL	0,84	0,00%
ANTT	0,82	0,004%
<b>Total</b>	<b>35,13</b>	<b>0,42%</b>

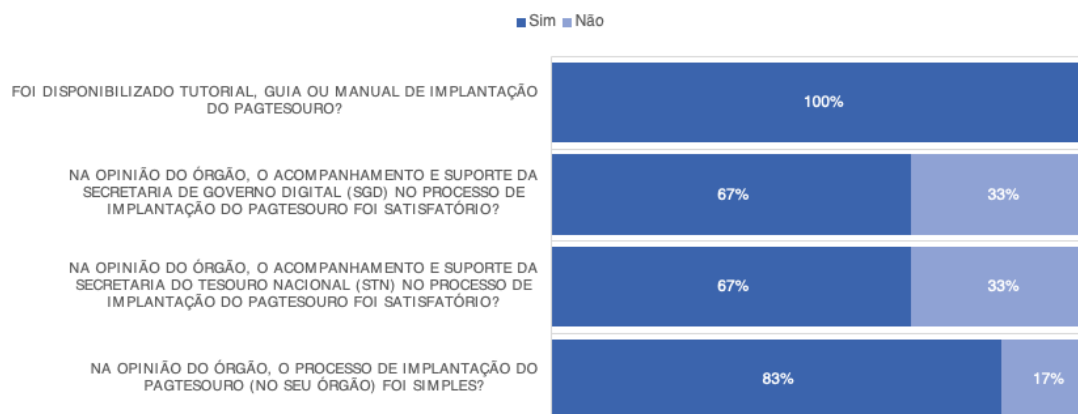
Fonte: Extração SISGRU (realizada em 13/12/2023)

A limitada contribuição da GRU Digital para a arrecadação total da GRU pode ser atribuída ao fato de que a meta estabelecida na Iniciativa 5.1 da Estratégia de Governo Digital 2020-2023 não incluiu um foco específico em arrecadação. Essa estratégia foi publicada pelo Decreto nº 10.332/2020, que determinou a implementação de meios de pagamentos digitais para, no mínimo, trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvam cobrança, até 2022. Embora a meta tenha sido atingida, os esforços envidados pela SGD na disseminação da plataforma de pagamentos não se traduziram em uso efetivo que se refletisse na arrecadação.

Nesse contexto, torna-se relevante a atualização da meta, especialmente considerando a renovação da Estratégia de Governo Digital para o quadriênio 2024 – 2027. O objetivo é não apenas disponibilizar a plataforma de pagamentos digitais para um maior número de serviços públicos que incluam etapa de cobrança, mas também induzir a efetiva utilização dessa plataforma, refletindo-se positivamente em termos de arrecadação.

Apesar do avanço gradual, registre-se que a plataforma de pagamentos tem sido bem recebida pelos órgãos nos quais foi implantada, como se pode observar no gráfico a seguir, resultado de uma pesquisa de satisfação realizada com 6 órgãos da APF.

**Figura 9 – Resultados Pesquisa de Satisfação**



Fonte: Pesquisa de satisfação quanto à plataforma de pagamento PagTesouro (realizada em 2023)

Como se pode verificar, 83% dos órgãos consideraram o processo de implantação da plataforma simples. No entanto, 33% dos órgãos consideraram o acompanhamento e suporte da SGD e STN insatisfatório. A seguir, trazemos alguns relatos anonimizados que demonstram a satisfação com a plataforma.

#### Órgão 1

“A ferramenta de pagamentos PAGTESOURO proporcionou mais facilidade e agilidade nos pagamentos a serem feitos para a (...), e atualmente é usada por um grande número de pessoas físicas e jurídicas que precisam pagar algum valor para a autarquia.”

#### Orgão 2

“A implementação do Pagtesouro foi uma verdadeira inovação tecnológica de grande valia, não apenas ao facilitar a celeridade, segurança e controle dos pagamentos aos órgãos arrecadadores, mas especialmente ao cidadão, principal público-alvo do atingimento desta ferramenta.

Vê-se, portanto, que a importante iniciativa do PagTesouro tem seu potencial explorado de forma limitada, não só frente à arrecadação federal de forma geral, mas também em relação à arrecadação no âmbito da GRU. Esse fato revela clara dissonância com comandos normativos que orientam a indução da inovação, como o inciso I do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, que determina como diretriz da governança pública o seguinte: *“direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”*.

Tal condição também revela uma dissonância ao disposto na Lei nº 14.129/2021, que estabelece, em seu art. 3º, inciso XXVI, como um dos princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência o seguinte *“a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público”*.

Portanto, é desejável que a Administração Pública Federal envide esforços para promover a universalização das vantagens do PagTeseuro – como a compensação imediata dos valores pagos e a isenção de tarifas, além das vantagens referentes à simplificação do procedimento de preenchimento para o usuário da tecnologia – não só no âmbito da arrecadação da GRU, mas também quanto à arrecadação federal de forma geral, em especial quanto ao DARF. Isso porque o DARF representa cerca de 75% de toda a arrecadação federal, o qual alcançou o montante de, aproximadamente, 2 trilhões de reais em 2022.

De fato, os elementos colecionados indicam a necessidade de ampliação da utilização das vantagens decorrentes dos meios de pagamento digital. Ao adotar tais medidas, espera-se a fruição de variados benefícios, entre os quais destacam-se: a redução do tempo de ingresso das receitas federais à Conta Única e a simplificação da jornada do usuário em processos de pagamentos, expandindo para todo o Governo Federal as vantagens advindas da ferramenta inovadora idealizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o PagTeseuro.

# RECOMENDAÇÕES

Em face dos elementos colecionados no presente relatório, recomenda-se:

À Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda:

- I. Revisar, com o apoio da RFB, os valores devidos pela prestação do serviço de arrecadação de receitas federais definidos na Portaria MF nº 479, de 2000, preferencialmente zerando-os;
- II. Articular, entre suas subsecretaria (STN e RFB), sistemática para a compartilhamento de tecnologias a fim de reduzir o tempo que os recursos federais estejam disponíveis na Conta Única, à exemplo do PagTesouro.

Achados 1 e 2

À Secretaria de Governo Digital:

- III. Atualizar a Iniciativa 5.1 da EGD 2020-2022 para que a nova Estratégia contenha meta que também induza a ampliação de valores arrecadados via PagTesouro.
- IV. Definir rol de órgãos e entidades federais prioritários, considerando também o volume de arrecadação (GRU Cobrança e GRU Simples), para efeito de pactuação, repactuação e acompanhamento de ações nos planos de transformação digital.

Achado 3

À Secretaria do Tesouro Nacional:

- V. Programar a inativação da GRU Depósito, considerando que a GRU SPB e a GRU Digital podem atender as necessidades dos órgãos de forma mais eficiente em termos de custo de oportunidade.

Achado 2

## CONCLUSÃO

O presente relatório consignou os resultados da auditoria, que teve por objetivo avaliar a implementação e disseminação das soluções de meios pagamentos digitais para o pagamento dos documentos de arrecadação federais (GRU, DARF, DARF-Simples, DAE GPS, DJE), tendo como unidades examinadas o Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil (RFB) e o Ministério da Gestão e Inovação.

A auditoria revelou que há uma diversidade de despesas administrativas, tarifas e prazos de recolhimento entre os documentos de arrecadação de receitas federais. Isso porque coexistem dois modelos de pagamento: um modelo operacionalizado pela RFB, por meio da Rede Arrecadora de Receitas Federais (Rarf) e outro pela STN, com arrecadação centralizada no Banco do Brasil (BB). O modelo da STN se destaca pelas vantagens em termos de tempo de ingresso das receitas e isenção de tarifas bancárias.

Portanto, há a possibilidade de incremento nas receitas federais a partir da redução das tarifas pagas à Rede Arrecadora de Receitas Federais. Considerando a média do valor despendido com tarifas bancárias nos últimos cinco anos, o potencial de incremento anual das receitas federais é de aproximadamente 270 milhões de reais.

Adicionalmente, a adoção de compensação imediata das receitas arrecadadas pela RFB à Conta Única do Tesouro, alinhando-se ao modelo da STN com sua plataforma de pagamentos digitais, o PagTesouro, representa outra possibilidade de aumento nas receitas. Considerando a tendência de universalização do Pix e a média do *floating* dos últimos cinco anos – conforme estimativas da RFB –, projeta-se um acréscimo potencial nas receitas federais de aproximadamente 430 milhões de reais por ano.

Embora os consistentes avanços conquistados pela STN em relação à mitigação do *floating*, há oportunidades de melhoria no âmbito da GRU Depósito, cujas análises realizadas na auditoria permitem afirmar que é substituível pela GRU SPB ou GRU Digital, que podem atender às necessidades dos órgãos de forma mais eficiente em termos de custo de oportunidade.

Por último, a auditoria revelou que os meios de pagamento digital no Governo Federal têm sido explorados de forma limitada. Isso porque há uma profusão de documentos de arrecadação, cada um com sua própria solução de meios de pagamentos digitais, ainda que haja uma solução com potencial superior às demais. Ademais, a solução de pagamentos eleita como plataforma digital para pagamento e recolhimento de valores à Conta Única do Tesouro Nacional e que deveria ser adotada, segundo o Decreto nº 8.936/2016, por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal até 30 de junho de 2021, arrecadou no ano de 2023 o inexpressivo montante de R\$ 832.849.503,45. Isso representa apenas 0,21% da arrecadação por meio da GRU, que, por sua vez, representa cerca de 17% da arrecadação federal.



Importa destacar que, embora o Governo Federal tenha alcançado a meta proposta na Iniciativa 5.1 da Estratégia de Governo Digital 2020 – 2023 (Decreto nº 10.332/2020), a qual definia a meta de implementação de meios de pagamento digitais para, no mínimo, trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvam cobrança, até 2022, os esforços empenhados pela Secretaria de Governo Digital não implicaram a efetiva utilização do PagTesouro em termos de arrecadação.

Em síntese, os achados sublinham a necessidade de uma abordagem mais integrada e eficiente no uso de meios de pagamentos digitais no âmbito do Governo Federal. A profusão de sistemas distintos de arrecadação e a subutilização de plataformas como o PagTesouro destacam áreas fundamentais para melhorias. Uma estratégia unificada, promovendo a padronização e a otimização dos sistemas de pagamento e arrecadação, poderia não apenas simplificar os processos para os contribuintes, mas também resultar em um aumento significativo das receitas federais.

# ANEXO I

## ESTIMATIVA FLOATING

Documento	2019			2020			2021			2022			2023 (até outubro)		
	Remuneração com a Tarifa	Remuneração Estimada com o Floating	Total da Remuneração	Remuneração com a Tarifa	Remuneração Estimada com o Floating	Total da Remuneração	Remuneração com a Tarifa	Remuneração Estimada com o Floating	Total da Remuneração	Remuneração com a Tarifa	Remuneração Estimada com o Floating	Total da Remuneração	Remuneração com a Tarifa	Remuneração Estimada com o Floating	Total da Remuneração
DZF	R\$ 84.340.843,87	R\$ 210.736.341,71	<b>R\$ 295.077.185,58</b>	R\$ 73.842.041,68	R\$ 96.009.459,56	<b>R\$ 169.851.501,24</b>	R\$ 90.055.837,69	R\$ 202.862.426,78	<b>R\$ 292.918.264,47</b>	R\$ 118.693.125,31	R\$ 687.955.293,79	<b>R\$ 806.648.419,10</b>	R\$ 96.753.582,68	R\$ 650.041.371,02	<b>R\$ 746.794.953,70</b>
DA5	R\$ 71.463.244,70	R\$ 17.650.817,82	<b>R\$ 89.114.062,52</b>	R\$ 72.200.199,00	R\$ 8.360.239,99	<b>R\$ 80.560.438,99</b>	R\$ 84.521.038,20	R\$ 17.469.662,96	<b>R\$ 101.990.701,16</b>	R\$ 92.982.240,40	R\$ 58.003.334,73	<b>R\$ 150.985.575,13</b>	R\$ 81.024.657,40	R\$ 56.338.667,57	<b>R\$ 137.363.324,97</b>
DAE	R\$ 11.643.126,60	R\$ 1.214.812,91	<b>R\$ 12.857.939,51</b>	R\$ 10.236.689,60	R\$ 538.639,28	<b>R\$ 10.775.328,88</b>	R\$ 9.762.056,40	R\$ 889.730,06	<b>R\$ 10.651.786,46</b>	R\$ 12.999.877,40	R\$ 2.707.685,01	<b>R\$ 15.707.562,41</b>	R\$ 10.646.913,30	R\$ 2.511.869,78	<b>R\$ 13.158.783,08</b>
GPS	R\$ 104.936.565,15	R\$ 30.152.795,50	<b>R\$ 135.089.360,65</b>	R\$ 93.537.401,66	R\$ 12.521.660,59	<b>R\$ 106.059.062,25</b>	R\$ 85.890.088,15	R\$ 20.022.673,36	<b>R\$ 105.912.761,51</b>	R\$ 50.893.346,05	R\$ 78.211.298,06	<b>R\$ 129.104.644,11</b>	R\$ 38.666.529,20	R\$ 7.516.248,02	<b>R\$ 46.182.777,22</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 272.383.780,32</b>	<b>R\$ 259.754.767,94</b>	<b>R\$ 532.138.548,26</b>	<b>R\$ 249.816.331,94</b>	<b>R\$ 117.429.999,41</b>	<b>R\$ 367.246.331,35</b>	<b>R\$ 270.229.020,44</b>	<b>R\$ 241.244.493,15</b>	<b>R\$ 511.473.513,59</b>	<b>R\$ 275.568.589,16</b>	<b>R\$ 826.877.611,60</b>	<b>R\$ 1.102.446.200,76</b>	<b>R\$ 227.091.682,58</b>	<b>R\$ 716.408.156,39</b>	<b>R\$ 943.499.838,97</b>

# ANEXO II

## MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Registre-se que não houve manifestação dos auditados a respeito dos achados e das conclusões obtidas a partir deles.

Quanto às recomendações, o Ministério da Fazenda concordou com as recomendações da versão preliminar do relatório I, II e VI, sem quaisquer objeções. No entanto, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), fez, por meio da Nota Técnica SEI nº 14829/2024/MGI, as seguintes ponderações.

### Recomendação nº III da versão preliminar do relatório:

#### Achado nº 3:

##### Manifestação da unidade auditada

Concordamos com a recomendação, tendo em vista que, conforme evidenciado no relatório preliminar da CGU, a adoção do PagTesouro traz maiores benefícios tanto para o cidadão como para a administração pública (não há pagamento de tarifas às instituições financeiras e o pagamento é recolhido mais rapidamente à Conta Única do Tesouro Nacional).

Sugestão de novo texto para a recomendação: Atualizar a Iniciativa 5.1 da EGD 2020-2022 para que a nova Estratégia contenha meta que também induza a ampliação de valores arrecadados via PagTesouro.

##### Análise da equipe de auditoria

Considerando que a redação proposta pelo auditado mantém a essência do texto inicial, incorporamo-la à versão final deste relatório.

### Recomendação nº IV da versão preliminar do relatório:

#### Achado nº 3

##### Manifestação da unidade auditada

Solicita-se a exclusão dessa recomendação, pois entende-se que os mecanismos de incentivo ao uso do PagTesouro já estão postos e vigentes, conforme a seguir:

a) O Decreto no 10.494 de 23 de setembro de 2020, institui o PagTeseuro como plataforma digital para o pagamento e recolhimento de valores à Conta Única do Tesouro Nacional;

b) O Decreto no 8.936, de 19 de dezembro de 2016, define o PagTeseuro como a ferramenta de meios de pagamentos digitais para serviços públicos e determina que os órgãos e entidades devem adotar o PagTeseuro nos serviços públicos oferecidos no portal único gov.br que envolvam cobrança de tributos;

c) Já são celebrados Planos de Transformação Digital com órgãos e entidades federais contemplando metas para integração de serviços públicos ao PagTeseuro. Todos os Planos são acompanhados pela CGREP/DEDIF para cumprimento do pactuado;

d) As soluções tecnológicas referentes ao PagTeseuro já estão disponíveis, de forma centralizada, sendo sustentada pelo Órgão Central, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sem necessidade de celebração de acordo ou de desembolsos ou transferência de recursos por parte dos órgãos e entidades; e

e) A SGD já realiza ações de disseminação e orientação aos órgãos e entidades. Essas ações naturalmente serão intensificadas após a publicação da Estratégia de Governo Digital 2024-2027.

### **Análise da equipe de auditoria**

Visto que os mecanismos de incentivos atuais são suficientes e não se vislumbra, pelo auditado, outros que possam intensificar o uso do PagTeseuro, assentimos com a exclusão da recomendação nº IV da versão preliminar deste relatório.

### **Recomendação nº V da versão preliminar do relatório:**

#### **Achado nº 3**

#### **Manifestação da unidade auditada**

Concordamos com a recomendação, tendo em vista que, conforme evidenciado no relatório preliminar da CGU, a adoção do PagTeseuro traz maiores benefícios tanto para o cidadão como para a administração pública (não há pagamento de tarifas às instituições financeiras e o pagamento é recolhido mais rapidamente à Conta Única do Tesouro Nacional). Portanto, é benéfico a SGD considerar também o volume de arrecadação dos serviços públicos dos órgãos e entidades.

Sugestão de novo texto para a recomendação: Definir rol de órgãos e entidades federais prioritários, considerando também o volume de arrecadação, para efeito de pactuação, repactuação e acompanhamento de ações nos planos de transformação digital.

### **Análise da equipe de auditoria**

Tendo em vista que a redação proposta pela auditada não destaca claramente a necessidade de refletir a importante atualização promovida pelo lançamento do Portal PagTeseuro – GRU, o qual ampliou os benefícios da solução PagTeseuro para os órgãos usuários da GRU Simples, sugere-se uma modificação no texto proposto. O objetivo é expressar a importância de priorizar tanto os órgãos que utilizam a GRU Cobrança quanto aqueles que utilizam a GRU Simples. Nesse sentido, altera-se a presente recomendação para:

Definir rol de órgãos e entidades federais prioritários, considerando também o volume de arrecadação (GRU Cobrança e GRU Simples), para efeito de pactuação, repactuação e acompanhamento de ações nos planos de transformação digital.