RELATÓRIO

Justiça Fiscal e as empresas de telecomunicações:

O caso da Dívida Ativa em São Paulo e no Brasil.

Elaboração

Centro Internacional de Transparência e Pesquisa em Fiscalidade Corporativa

Apoio Consultivo

sinafresp
SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO

DIEESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Aponte a câmera do celular para acessar o relatório completo

RELATÓRIO

Justiça Fiscal
e as empresas de telecomunicações:
O caso da Dívida Ativa em São Paulo e no Brasil.

Elaboração

Centro Internacional de Transparência e Pesquisa em Fiscalidade Corporativa

Apoio Consultivo

sinafresp
SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO

DIEESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Apoio Estrutural

PSI PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL

IJF INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL
Justiça Fiscal é o Estado para todos

Fenat
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS TRIBUTÁRIOS

FEBRAFITE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS

IAF
INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA

SINDIFISCO - AM
DESDE 1989

Sindifisco MINAS GERAIS

SINDIFISCO-MS
Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de Mato Grosso do Sul

sinaffepi

SINDARE

Afresp

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 3

1 Introdução 12

2 A Dívida Tributária do Estado de São Paulo 14

a Impacto na Arrecadação de ICMS e o estoque da dívida das empresas de telecomunicações 17

b Dívida Ativa das empresas de telecomunicações – Tim, Claro e Vivo 19

3 A normalização do não-pagamento por meio de programas de refinanciamento paulistas. 21

4 Benefícios fiscais em São Paulo: totais, no Setor de Telecom e nas empresas Tim, Claro e Vivo 27

5 Dívidas Ativas e refinanciamentos na União e em outros estados brasileiros 31

6 Dívida ativa e incentivos fiscais federais do setor de telecomunicações 35

a Impactos na arrecadação federal 38

b Incentivos fiscais 39

7 Para empresas, refinanciamentos; para consumidores, fim do acesso a direitos ... 41

8 Testando os limites da lei 44

a Claro e os indícios de transferência de lucros 45

b Autuações e a amortização de ágio interno da Tim 48

c Planejamento de Imunidade Tributária sobre Disponibilização de Jornais e Revistas por meio Digital 52

9 Recomendações 56

Sumário Executivo

Justiça fiscal refere-se a ideias, políticas e ações de incidência que buscam alcançar a igualdade e a justiça social por meio de impostos justos e orçamentos inclusivos, e que avança no Brasil à medida que é exposta a cultura de desigualdade tributária do país, evidenciada na diferença entre os privilégios oferecidos às grandes corporações e aos mais ricos e a alta carga tributária que recai sobre pequenos empresários e a maior parte da população brasileira. As reformas tributárias do consumo e da renda aprovadas nos últimos anos foram avanços significativos em prol da justiça; porém, ainda há desigualdades estruturais e regalias específicas que perpetuam injustiças e mantêm a necessidade de correções na estrutura tributária brasileira.

O CICTAR entrou em contato com a Tim, a Vivo e a Claro com uma lista de perguntas sobre nossa pesquisa. Até o momento da publicação, nenhuma das empresas respondeu.

Este estudo tem como objetivo elencar algumas destas regalias e propor soluções concretas. A principal delas é a Dívida Ativa, que é formada pelos débitos não-pagos de impostos e taxas com o governo e que somam R$ 2 trilhões na esfera federal e R$ 457,1 bilhões no estado de São Paulo. Este valor equivale a mais de um ano do orçamento total de São Paulo e, na esfera federal, mais que toda a despesa com saúde, educação, previdência e assistência social somados.

A magnitude destes números é possível devido à normalização, tanto na esfera federal quanto na maioria dos estados, de programas de refinanciamento, também conhecidos como de anistia, que permitem a renegociação dessas dívidas sucessivamente, com descontos largos e sem precisar comprovar sua necessidade, funcionando assim principalmente para aumentar o caixa das grandes corporações.

Porém, a dívida ativa não é um caso isolado de injustiça fiscal do sistema tributário. Analisando o setor de telecomunicações como um estudo de caso, este relatório demonstra outras estratégias de planejamento tributário agressivo das multinacionais que drenam recursos públicos em São Paulo e em todo o Brasil. É necessário reformar a cultura de não-pagamento da dívida e fechar estas demais brechas para avançar na justiça fiscal brasileira..

Para que pagar?

Nos últimos 20 anos, foram aprovados mais de 40 editais de programas de parcelamento somente na esfera federal, 2 por ano, criando uma cultura de não-pagamento da dívida que normaliza a desobediência tributária e custa pelo menos R$ 18,6 bilhões por ano. Além de criar esta cultura, o Estado premia empresas displicentes com outros milhões em benefícios fiscais e contratos públicos. Dessa forma, as grandes empresas postergam o pagamento das dívidas, aguardam a instituição de um novo programa com condições cada vez mais benéficas e manejam a própria inadimplência como mecanismo de planejamento tributário.

O estado de São Paulo, responsável pela produção de 30% do PIB nacional, é o caso mais preocupante da concretização dessa cultura, com um crescimento do estoque da dívida de 4,2% ao ano nos últimos dez anos. No Programa Acordo Paulista (PAP), maior programa de refinanciamento é oferecido pelo estado, de 2024 até o momento, apenas R$ 6,8 bilhões foram arrecadados de R$ 58,4 bilhões em débitos inscritos, enquanto R$ 51,6 bilhões foram abdicados ou não pagos pelas empresas até fevereiro de 2026

O Estudo de Caso: Tim, Vivo e Claro

O setor de telecomunicações, com foco na Vivo, parte da espanhola Telefónica, na Claro, da mexicana América Móvil, e na Tim, da italiana Gruppo Tim, foi escolhido como estudo de caso por três motivos, que ajudam a compreender a dinâmica tributária do país: 1) o volume do endividamento tributário destas empresas no estado de São Paulo, onde aparecem entre as principais devedoras; 2) visto que as multinacionais estão na Bolsa de Valores brasileira, elas publicam relatórios financeiros, possibilitando uma análise fundamentada em dados; 3) a conexão com o acesso a direitos: os serviços de telefonia e internet são parte do acesso à informação, direito humano garantido pela ONU e implementado no Brasil a partir da oligopolização privada do setor, com 95,2% dos clientes concentrados nas três operadoras;

No estado de São Paulo, as três empresas e suas subsidiárias acumulam R$ 11,1 bilhões em dívidas ativas, o que garantiu, em 2025, seus lugares entre os 500 maiores devedores: a Tim em 2º lugar com R$ 4,7 bilhões em dívidas, a Vivo em 3º com R$ 4,5 bilhões; e a Claro em 33º com R$ 1,9 bilhão. No período de 2020 a 2025, enquanto a dívida ativa das empresas com o fisco paulista cresceu 36,2% em termos nominais, a arrecadação total de ICMS aumentou 17,7%, porém no setor de telecomunicações caiu - 49,3% em termos reais no mesmo período.

Elevadas dívidas com o Fisco também estão presentes em 19 estados da federação e no governo federal. Em vez de pagar estas dívidas de forma espontânea, as empresas as rolam constantemente, esperando a próxima rodada dos programas de renegociação. Apesar de não haver transparência em relação à adesão aos programas e aos valores negociados, relatório da Vivo aponta que só em 2024 a empresa recebeu R$ 2,3 bilhões em descontos devido à adesão a três programas federais e estaduais.

Enquanto isso, os consumidores, que dependem destas empresas para executar tarefas cotidianas e acessar serviços públicos digitais, não possuem qualquer regalia ou desconto. Além de enfrentarem a rápida suspensão dos serviços em caso de inadimplência, há um grande volume de recla-

mações sobre a qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras, com mais de 400 mil queixas desde 2023 segundo levantamento da Secretaria Nacional do Consumidor.

Em vez de penalizar este comportamento, o Estado beneficia estas empresas com incentivos fiscais e contratos milionários. No estado de São Paulo, enquanto o setor de telecomunicações teve queda de 58,9% no total de benefícios tributários ligados ao ICMS entre 2019 e 2023, as empresas do oligopólio registraram um aumento de 28,3%, com R$ 2,2 milhões em benefícios ligados a modalidade de "crédito outorgado" no período 2022 a 2024 Além dessas empresas terem capacidade econômica para atuar com recursos próprios, a legislação paulista (Lei nº 12.799/2008) indica que a existência de débitos no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin Estadual) impediria a concessão de benefícios às empresas. Ademais, as empresas também são beneficiadas com contratos milionários: entre 2017 e 2025, foram realizados 250 contratos de prestação de serviços entre a TIM, Claro, Vivo e órgãos do governo do estado de São Paulo, que somaram R$ 541,6 milhões.

A situação é parecida a nível federal. Segundo a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), em 2024 as empresas de telecomunicações receberam R$ 495,6 milhões em renúncias fiscais do governo federal, enquanto estimativas da Receita para o período de 2015 a 2023 apontam R$ 1,09 bilhão em incentivos apenas para estas três empresas. Os principais incentivos usados pelas empresas estão relacionados à Sudam e à Sudene, benefícios que há décadas estão no orçamento federal, mas que nunca foram oficialmente avaliados, e os Juros sobre Capital Próprio, que é um benefício que cria uma distância entre a remuneração do capital e do trabalho.

As empresas também participam de licitações para contratos federais. A concessão das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações é realizada através de leilões da Anatel, que exigem a Certidão Negativa de Débitos (CND) como critério de habilitação. Porém, dentro da CND, a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN), que reconhece que as dívidas existem, mas estão incluídas em um programa de parcelamento e que estão sendo pagas em dia, possui os mesmos efeitos das certidões negativas de débitos. Dessa forma, as empresas podem ser habilitadas para os leilões com a CPEN sem quitarem o débito de dívida ativa.

A consequência destas várias regalias é um pagamento geral muito baixo de impostos. Enquanto elas deveriam estar pagando 34%, que é a soma dos 24% referentes ao Imposto de Renda (IR) e dos 9% de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), suas alíquotas efetivas oficiais entre 2020 e 2024 foram, em média, 7,92% da Tim e 11,90% da Vivo. Se as empresas pagassem os 34% de impostos, isso provavelmente reduziria o montante de lucro disponível para distribuição de dividendos; portanto, pode-se argumentar que a redução de impostos está subsidiando os dividendos para os acionistas.

Planejamento Tributário Agressivo

As regalias das operadoras não param no endividamento crônico e no uso dos programas de parcelamento enquanto se valem de benefícios fiscais e ganham contratos com os governos. O planejamento tributário agressivo é parte da cultura das multinacionais do setor de telecomunicações, deturpando os objetivos de incentivos fiscais e diminuindo contribuição ao orçamento público brasileiro. Algumas das estratégias empregadas são:

1. O Paraíso Fiscal da Claro

A Claro divulgou ótimos resultados em suas operações no Brasil nos últimos anos, enfatizando grandes aumentos de receita e do número de clientes. Porém, a empresa apresenta lucros ínfimos, quando não negativos, neste mesmo período. Isso se deve pois está muito endividada e suas despesas financeiras consomem seu lucro operacional.

Parte desta dívida (R$ 10,5 bilhões) é com bancos e instituições brasileiras independentes; porém, as dívidas que a empresa tem com empresas do grupo América Móvil, do qual ela faz parte, são três vezes maiores (R$ 32,4 bilhões), principalmente por empréstimos realizados com duas subsidiárias: a Amov Finance B.V., da Holanda, (R$ 10,5 bilhões); e a AXM International Mobile S.A de C.V, do México (R$ 19,9 bilhões). Em 2024, 73% de todas as suas despesas financeiras foram com partes relacionadas, que reduzem fortemente sua lucratividade no Brasil. Consequentemente, apesar de ter receitas parecidas com a Vivo, a Claro pagou, entre 2020 e 2024, cerca de 7 vezes menos imposto que sua concorrente.

A empresa não explica em seus relatórios o motivo destas dívidas. Porém, dado o alto montante, a localização das subsidiárias em um paraíso fiscal e no país-sede da multinacional, os altos gastos com variações cambiais e as taxas de juros elevadas, há forte possibilidade de se tratar de uma transferência de lucros ou profit shifting. Esta é uma estratégia que consiste em uma corporação multinacional usar uma subsidiária em um paraíso fiscal para cobrar custos das filiais da empresa em outros países, diminuindo assim o lucro tributável ao redor do mundo. Dados divulgados pela própria empresa mostram que a estratégia provavelmente é implementada em outros lugares pela América Movil, cujo dono e principal acionista, Carlos Slim, é a 16ª pessoa mais rica do mundo, com um patrimônio de US$ 82,5 bilhões. A subsidiária na Holanda, apesar de oficialmente não ter nenhum funcionário, divulgou lucratividade de R$ 16,14 bilhões em 2024 e pagou mais imposto lá do que no Brasil.

2. O ágio interno da Tim

Uma autuação relacionada à Tim que foi recentemente julgada em favor do Fisco no Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf) indica que, pelo menos para este caso, houve a implementação de estratégias agressivas de planejamento tributário que tiveram como objetivo diminuir a arrecadação do Estado brasileiro.

Trata-se da questão dos descontos permitidos em relação ao ágio. Desde 1997, o governo federal permite que as empresas deduzam o ágio dos lucros. Ágio é o valor de uma empresa além de seu valor de mercado, devido à possibilidade de lucros futuros advindos da marca e da base de clientes da empresa, e é gerado no momento de sua aquisição por outra empresa.

Por ser um valor arbitrário e que pode ser superestimado para aumentar o valor da dedução tributária, a dedução de ágio é uma brecha que poderia ser eliminada da legislação tributária brasileira. Além disso, este incentivo estimula a concentração do mercado. A Vivo registrou em seu balanço patrimonial de 2024 um ágio de R$ 26,5 bilhões, decorrente de combinações de negócios ocorridas ao longo dos anos, que pode ser recuperado pela empresa em exercícios futuros.

Para além da discussão se o incentivo fiscal é justificável ou não, uma prática que vem ocorrendo é o "planejamento fiscal abusivo" desta legislação via o ágio interno, isso é, a compra de uma empresa por outra empresa relacionada, ou a criação de uma empresa fantasma, apenas para fins de dedução. Desde 2014, as reduções de ágio de empresas relacionadas foram proibidas, e um laudo de um terceiro independente tornou-se obrigatório para todas as deduções.

O caso do ágio interno foi julgado no valor de R$ 700 milhões em 2024 contra o Grupo Tim, quando o Carf negou à empresa a dedução de ágio interno formado na aquisição de empresas em 1998. A empresa alega que vai recorrer ao Judiciário. Ademais, atualmente a Vivo possui diversas autuações lavradas pela Receita Federal por deduções indevidas de despesas relacionadas à amortização de ágio, nos montantes consolidados de R$ 36,9 milhões em 2024.

Por dentro ou testando os limites da lei, as deduções de ágio demonstram mais um privilégio acumulado pelas grandes empresas que apoiam sua expansão e distribuição de dividendos e diminuem os recursos disponíveis para o financiamento de serviços públicos de qualidade.

3. A farra das assinaturas de livros digitais

A Vivo, a Claro e a Tim implementam um planejamento tributário agressivo que consiste em adicionar serviços digitais, como revistas digitais e ebooks, nos planos de telefonia com os clientes, sem seu conhecimento explícito e detalhado de cada serviço envolvido, o que diminui fortemente seu pagamento de impostos, principalmente de ICMS. Isso ocorre, pois a instituição de impostos sobre a circulação e venda de livros, jornais e periódicos é vedada, com o objetivo de garantir a livre circulação de ideias, cultura e a liberdade de expressão, e a vedação inclui também conteúdo digital e eletrônico. Desta forma, as receitas auferidas pelas empresas de telecomunicações com a disponibilização do conteúdo digital são imunes a quaisquer tributos. Assim, as empresas de telecomunicações destacam o valor dos livros, jornais e revistas na nota fiscal enviada ao cliente e a vantagem tributária da linha de serviços é evidente.

Em uma nota fiscal analisada neste relatório para exemplificar a questão, o valor total foi de R$ 214,10, porém apenas R$ 142,80, ou 66,69% do total, foram alocados a serviços de telecomunicações e tributados pelo ICMS, enquanto os produtos Skeelo Top, Claudia Cozinha e Skeelo Premium, no valor total de R$ 55,30 são livres de tributos, o que significou que 25,8% da receita escapou de qualquer tributação.

Clientes têm questionado o procedimento. As operadoras de telecomunicações costumam alegar que a inclusão de livros, revistas e jornais digitais é devida e cumpre com as normas da Anatel. Esta estratégia de planejamento tributário não é ilegal, mas a cobrança deveria depender de autorização prévia, completa e expressa do consumidor de cada serviço contratado, e é questionável o alto valor alocado aos livros, jornais e periódicos, valor determinado sem transparência.

Recomendações

Dívida ativa e programas de refinanciamento: limites à cultura de não pagamento

É necessário urgentemente dar um fim à “cultura de não pagamento da dívida” instaurada no Brasil há décadas, um ciclo vicioso de parcelamentos especiais de tributos, em que os contribuintes deixam de pagar os débitos fiscais à espera do próximo “Refis”, rompendo o parcelamento logo após a adesão e aguardando outro programa mais vantajoso. O Estado brasileiro, tanto a nível federal quanto estadual, deve utilizar seu poder econômico e de regulação para propor limites ao acúmulo da Dívida

Ativa e aos programas de refinanciamento e incentivar as empresas a pagarem o que devem. Algumas possibilidades são:

1. **Aumentar a capacidade do fisco estadual antes da inscrição em Dívida Ativa:** é importante a contínua melhora na capacidade de acompanhar, gerir, regularizar e orientar os contribuintes, buscando a autorregularização e a possibilidade de utilização dos meios de transação tributária antes da inscrição do crédito em Dívida Ativa, como já adotado em diversos países, reduzindo custos para os contribuintes.
2. **Reforma nos programas de refinanciamento:** é necessário diminuir o número de parcelamentos possíveis, restringir o acesso a empresas que demonstrem reais dificuldades financeiras e impor garantias. A entrada em um programa deve ser limitada a uma adesão em cada unidade federativa, sendo necessário o pagamento integral das parcelas de um programa para ingressar em um próximo.
3. **Publicação dos valores negociados:** deveria ser de acesso público, dentro de cada programa de refinanciamento, os valores da dívida inicial, os descontos negociados e as condições de pagamento, por empresa beneficiada, tanto a nível federal quanto estadual.
4. **Enrijecimento da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa:** Critérios mais rígidos para a emissão da CPEN devem ser implementados, como a limitação da dívida total a um certo patamar ou o pagamento de um percentual mínimo para sua emissão.
5. **Utilização dos Contratos:** as normas para concessão de contratos devem incorporar explicitamente uma avaliação do comportamento fiscal de qualquer empresa que participe em licitações do setor público.
6. **Sem aumentos de tarifas para empresas devedoras:** aprovação do PL 2216/2021, que visa impedir que grupos reajustem suas tarifas mediante a não quitação de suas respectivas dívidas com a União.

Transparência das multinacionais: a publicação de Declarações país por país.

Com a implementação da divulgação obrigatória de declarações país por país no Brasil, aumentariam a transparência, a padronização das informações e a fiscalização das multinacionais que atuam no país.

Incentivos fiscais

1. **Transparência, maiores critérios e limitações a nível estadual:** as recentes medidas do governo federal de transparência, redução e maiores critérios para concessão de incentivos fiscais deveriam ser replicadas nos estados da federação.
2. **Incentivos fiscais em São Paulo:** fazer valer a Lei nº 12.799/2008, que impede a concessão de benefícios fiscais para empresas devedoras do Estado.
3. **Avaliação e revisão de incentivos fiscais:** a cultura de avaliação e revisão dos incentivos fiscais deve ser fortalecida em nível estadual e federal.
4. **Inclusão dos Juros sobre Capital Próprio e Deduções de Ágio nos dados da Receita:** estas importantes renúncias fiscais devem ser incluídas na transparência ativa da Receita Federal.
5. **Transparência em relação ao percentual de receita alocado pelas empresas de telecomunicações aos produtos imunes e isentos**, com a correspondente prova de que tais produtos foram disponibilizados ao consumidor mediante anuência expressa e o preço praticado foi o de mercado.

1.

Introdução

A temática da justiça fiscal tem ganhado um espaço cada vez maior na mídia e no debate público brasileiro. A discussão sobre as origens e destinos dos recursos públicos está indo além do discurso "quanto menos imposto melhor" para abarcar as questões da qualidade do gasto e do quanto o sistema tributário pode agravar ou atenuar as múltiplas desigualdades estruturais brasileiras, sejam elas regionais, de classe, gênero ou raça. As reformas tributárias do consumo e da renda aprovadas nos últimos anos foram avanços significativos em prol da justiça fiscal, principalmente devido à diminuição do imposto de renda para as classes baixas e médias e à reintrodução do imposto sobre dividendos; porém, ainda há desigualdades estruturais e regalias específicas que perpetuam injustiças.

Neste sentido, o Centro Internacional de Transparência e Pesquisa em Fiscalidade Corporativa (CICTAR), com apoio consultivo do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (Sinafresp) e uma rede de outros apoios, elaborou este estudo com objetivo de apontar algumas dessas regalias do sistema tributário que seguem aumentando a distância entre ricos e pobres e entre grandes multinacionais e pequenas e médias empresas, além de retirar recursos fundamentais para a entrega de serviços públicos de qualidade para a população paulista e brasileira.

A principal delas é a normalização de bilhões de reais que deixam de ser pagos todos os anos devido à dívida ativa. A dívida ativa é formada por débitos tributários e não tributários de pessoas físicas e jurídicas não pagos ao Estado. Esses débitos não pagos pelos contribuintes ou devedores podem se originar do não pagamento dos impostos, taxas, multas, contribuições e outros créditos que, por força de lei, deveriam ser recolhidos ao erário estadual. Em São Paulo, foram R$ 457,1 bilhões em dívidas em 2025, um aumento de 4,2% ao ano desde 2015, quando eram R$ 302,0 bilhões. Esse valor equivale a mais de um ano do orçamento total do estado de São Paulo, fixado em R$ 382,3 bilhões para 2026. No Brasil, os valores de 2024 chegaram aos R$ 2 trilhões em débitos "a cobrar" e, apesar de serem menores que o orçamento total da União para 2025, equivalem a mais do que toda despesa com saúde, educação, previdência e assistência social somados[1].

As maiores responsáveis por estes grandes estoques de dívidas são as grandes empresas, que adotam uma "cultura de não-pagamento da dívida", como descrito pela Receita Federal.[2] Esta cultura, porém, é fruto não apenas da vontade das empresas, e sim de sucessivos programas de refinanciamento de dívidas promovidos pela União e pelos estados brasileiros, com prazos de anos de parcelamentos e abatimentos bilionários de juros e amortizações. O que parece uma vitória a curto prazo das receitas brasileiras acaba se transformando em grandes perdas a médio e longo prazo. Em vez de usar o seu poder econômico para impor o pagamento das empresas, o Estado normalizou a desobediência tributária, seja pelos programas de anistia ou pelo fornecimento de bilhões em benefícios fiscais de empresas devedoras - prática que merece atenção dos órgãos fiscalizadores, seguindo recomendações do TCE- SP e o que preconiza a Lei estadual nº 12.799/2008, impedindo acesso aos benefícios fiscais de empresas inscritas no Cadin estadual - e de outros milhões em licitações e contratos para a prestação de serviços dessas empresas ao Estado.

Portanto, a dívida ativa não é um caso isolado de injustiça fiscal do sistema tributário; é, na verdade, apenas mais uma entre várias benesses que estas grandes empresas recebem do nosso sistema fiscal. Este relatório demonstrará outras estratégias de planejamento tributário, que vão desde o aproveitamento de incentivos fiscais não avaliados e que se mantém por décadas no orçamento brasileiro até a utilização de paraísos fiscais para retirar recursos do Brasil, que acarretam menos arrecadação para o Estado e mais lucros para as corporações.

Para ilustrar estas estratégias com exemplos práticos, este relatório usará como estudo de caso o setor de telecomunicações e mais especificamente as empresas Vivo, Tim e Claro. A escolha destas empresas deveu-se a três motivos: 1) a sua participação significativa no estoque da Dívida de São Paulo em 2025 - a Tim está em 2º lugar, com R$ 4,7 bilhões em dívidas; a Vivo em 3º, R$ 4,5 bilhões; e a Claro em 33º, que, somada com sua subsidiária Nextel, deve R$ 1,9 bilhão[3] 2) A disponibilidade de informações sobre estas empresas, dado que, ao estarem presentes na Bolsa de Valores de São Paulo (B3), publicam demonstrações financeiras anuais; 3) sua grande relevância para a sociedade brasileira e para a garantia do direito à comunicação, concentrando 95,2% do mercado de telefonia, com uma base de 266,1 milhões de clientes, se constituindo no oligopólio da telecomunicação[4].

A partir destes estudos de caso e das diferentes estratégias de planejamento tributário agressivo apresentadas neste relatório, serão propostas recomendações para maior transparência e justiça fiscal das grandes multinacionais que atuam em São Paulo e no Brasil.

---

1 PGFN em números 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf p. 12. Valores do orçamento retirados da LOA 2026 de São Paulo. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/LOA%202026%20Lei%2018.387%20de%2006_01_2026.pdf p. 19 e do Brasil; https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2026_02_18_oc-loa-2026.pdf p. 15

2 Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, p. 6. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/08/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf

3 PGE SP. 500 MAIORES DEVEDORES POR CNPJ BASE (DEVEDOR PRINCIPAL). https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores_devedores.pdf. Para os cálculos acima, o grupo Tim é composto pelo CNPJ base 04206050 (Tim Celular S.A) e 02421421 (Tim S. A). Para o grupo Vivo, considera-se o CNPJ base 02558157 (Telefônica do Brasil SA) e 02449992 (Vivo SA). Por fim, para o grupo Claro, considera-se o CNPJ base 40432544 (Claro S.A) e 66970229 CLARO NXT TELECOMUNICAÇÕES LTDA.

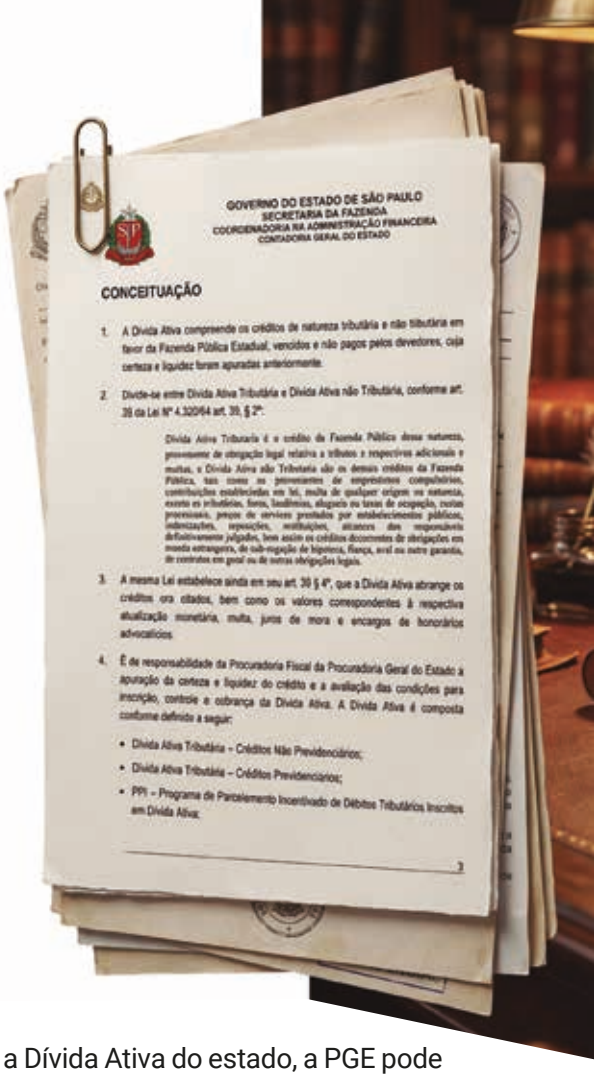
4 Relatório de Monitoramento, p. 6. Disponível em: https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/44aaef993685036f18cab2ea0b4561e2

2.

A Dívida Tributária do Estado de São Paulo

O documento oficial que estabelece as definições contábeis a respeito da dívida ativa no estado de São Paulo a define nos seguintes termos:

> *"A Dívida Ativa compreende os créditos de natureza tributária e não tributária em favor da Fazenda Pública Estadual, vencidos e não pagos pelos devedores, cuja certeza e liquidez foram apuradas anteriormente. (...) A mesma Lei estabelece ainda em seu art. 39 § 4º, que a Dívida Ativa abrange os créditos ora citados, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, multa, juros de mora e encargos de honorários advocatícios"*[5]


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA
COORDENADORIA NA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
CONTADORIA GERAL DO ESTADO

CONCEITUAÇÃO

1. A Dívida Ativa compreende os créditos de natureza tributária e não tributária em favor da Fazenda Pública Estadual, vencidos e não pagos pelos devedores, cuja certeza e liquidez foram apuradas anteriormente.
2. Divide-se entre Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária, conforme art. 39 da Lei Nº 4.320/64 art. 39, § 2º:

Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

3. A mesma Lei estabelece ainda em seu art. 39 § 4º, que a Dívida Ativa abrange os créditos ora citados, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, multa, juros de mora e encargos de honorários advocatícios.
4. É de responsabilidade da Procuradoria Fiscal da Procuradoria Geral do Estado a apuração da certeza e liquidez do crédito e a avaliação das condições para inscrição, controle e cobrança da Dívida Ativa. A Dívida Ativa é composta conforme definido a seguir:

- Dívida Ativa Tributária – Créditos Não Previdenciários;
- Dívida Ativa Tributária – Créditos Previdenciários;
- PPI – Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Tributários Inscritos em Dívida Ativa;

A formação da Dívida Ativa se dá a partir da inscrição pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE) dos créditos devidos à Fazenda estadual, que deve acontecer em até 90 dias a partir do momento em que o crédito se tornar exigível. Após a inscrição, cabe à PGE a gestão e cobrança destes débitos, o que envolve a apuração da dívida ativa, o seu grau de liquidez quanto a capacidade de recuperação ao fisco estadual e as condições que permitem sua inscrição, controle e cobrança.

Segundo o Decreto Estadual No 61.141/2015, que dispõe sobre a Dívida Ativa do estado, a PGE pode determinar quais débitos serão ajuizados ou não, considerando, por exemplo, critérios de eficiência e economicidade. Não obstante, todos os débitos serão registrados no Cadin (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados) estadual e poderão ser objeto de protesto e cobrança administrativa.

Na última década, o processo de crescimento do estoque de Dívida Ativa foi significativo. Considerando os componentes de sua formação, as **inscrições** de débitos cresceram em média 3,3% a.a., enquanto as baixas de dívidas evoluíram 3,9%. Embora a **recuperação** de dívidas tenha aumentado 7,9% ao ano, fenômeno que se concentra sobretudo a partir de 2021, a evolução do **estoque** de dívidas se deu a taxa de 4,2% a.a., quando o estoque saiu de R$ 302,0 bilhões em 2015 para R$ 457,1 bilhões em 2025[6].

Assim, na última década, o único ano em que o estoque de dívidas ativas diminuiu foi entre 2018 e 2019, provavelmente devido ao saldo de baixas contábeis recordes no valor de R$ 102,8 bilhões em 2019. No mesmo período, o valor do saldo recuperado somou R$ 3,8 bilhões.

Neste sentido, embora a relação de débitos inscritos sobre débitos recuperados tenha caído de R$ 7,6 para cada R$ 1 recuperado em 2015 para R$ 5,4 para cada R$ 1 recuperado em 2025, os números da fazenda estadual indicam que o processo de endividamento é crescente, sugerindo que o não pagamento de débitos tributários das empresas está se tornando uma prática comum junto à fazenda estadual, como demonstrado pela Tabela 1 e Gráfico 1.

5 Política Contábil de Dívida Ativa, p. 3. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/normas-contabilidade/Downloads/D%C3%ADvida%20Ativa.pdf p. 3

6 Nas informações a seguir, optou-se por trabalhar com os valores "correntes", conforme divulgado nos portais da transparência estadual. Isso se deve à Sefaz, a respeito da Dívida Ativa, informar em seu Balanço Geral do Estado 2024 que: "O reconhecimento dos juros, da variação monetária, das multas e de outros encargos incidentes sobre os créditos inscritos em dívida ativa e programas de parcelamento, previstos em contratos ou normativos legais, são incorporados mensalmente ao valor original e reconhecidos como uma variação patrimonial aumentativa em contas contábeis que representem a natureza dos respectivos encargos." (Pág. 17). Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/_layouts/download.aspx?SourceUrl=/acessoinformacao/Downloads/Demonstra%C3%A7%C3%B5es-Cont%C3%A1beis/Balan%C3%A7o%20Geral%20do%20Estado%202024.pdf

Tabela 1: Evolução dos fluxos e estoques de dívida ativa. estado de São Paulo - 2015-2025 – (em R$ nominais)				
Ano	**Incritos (1)**	**Baixas (1)**	**Recuperados (1)**	**Estoque Final (2)**
2015	R$ 24.426.967.080,11	R$ 16.766.793.515,14	R$ 3.215.057.220,57	R$ 302.058.739.666,52
2016	R$ 25.100.703.877,43	R$ 10.224.677.963,15	R$ 3.009.746.777,36	R$ 335.075.120.865,46
2017	R$ 27.498.095.512,67	R$ 6.460.896.023,31	R$ 3.912.408.498,39	R$ 369.843.753.369,91
2018	R$ 31.669.192.795,65	R$ 9.349.519.261,35	R$ 2.659.235.025,18	R$ 396.316.391.169,74
2019	R$ 31.879.798.992,03	R$ 102.885.013.155,12	R$ 3.866.099.311,50	R$ 329.306.092.759,43
2020	R$ 24.034.691.372,72	R$ 17.882.594.338,28	R$ 2.546.103.960,42	R$ 336.775.290.760,72
2021	R$ 21.975.649.468,42	R$ 16.296.401.071,83	R$ 3.312.997.914,75	R$ 347.478.743.353,63
2022	R$ 30.666.417.092,90	R$ 20.313.677.213,23	R$ 3.794.871.356,44	R$ 375.315.434.057,45
2023	R$ 29.294.995.534,85	R$ 17.306.200.459,11	R$ 4.412.077.686,44	R$ 408.021.408.286,88
2024	R$ 34.099.686.304,34	R$ 32.260.341.076,28	R$ 6.491.606.150,38	R$ 427.073.647.147,29
2025	R$ 33.868.095.613,15	R$ 24.541.030.164,01	R$ 6.304.379.672,90	R$ 457.176.587.142,88
Variação % acumulada	**38,7%**	**46,4%**	**96,1%**	**51,4%**
Variação % média a.a	**3,3%**	**3,9%**	**7,0%**	**4,2%**

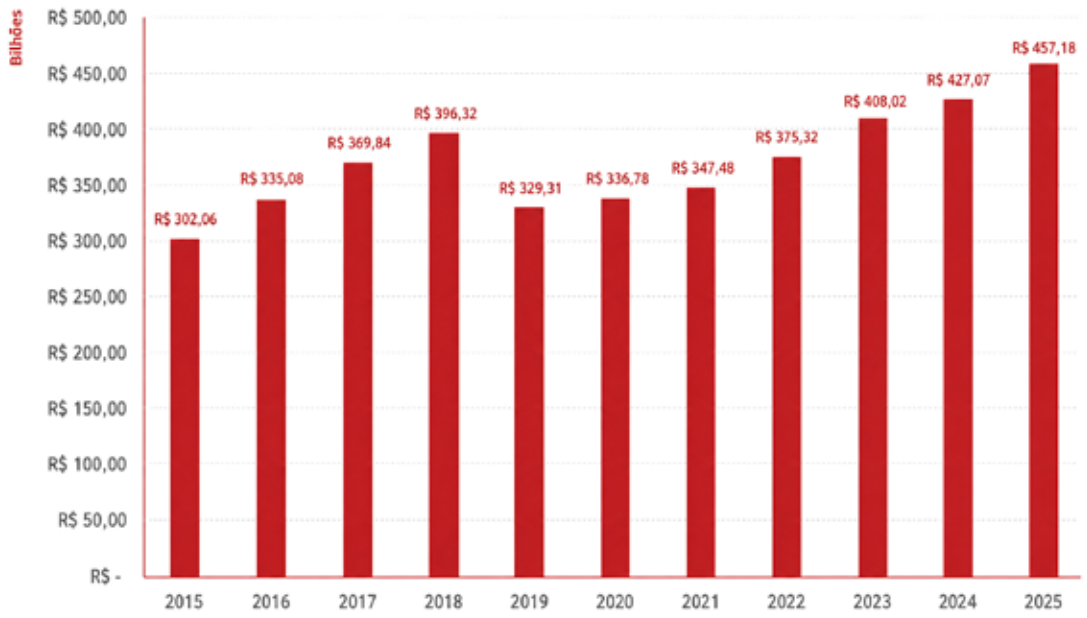
Fonte: Sefaz SP e Portal da Transparência – Evolução do Estoque de Dívida Ativa - https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/DivAtiva#gsc.tab=0 e https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-Ativa.aspx

Nota (1) - Refere-se aos valores mensais acumulados em cada ano.

(2) – Refere-se ao estoque final em dezembro de cada ano. Incluem também as categorias "estoques iniciais" e a categoria "atualização do estoque".

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Gráfico 1: Evolução do estoque de dívida ativa – estado de São Paulo - 2015-2025 (Em R$ Bilhões nominais)



Fonte: Sefaz SP e Portal da Transparência – Evolução do Estoque de Dívida Ativa - https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/DivAtiva#gsc.tab=0 e https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-Ativa.aspx

Refere-se ao estoque final em dezembro de cada ano

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

a) Impacto na Arrecadação de ICMS e o estoque da dívida das empresas de telecomunicações.

1. Arrecadação de ICMS – Total e do Setor de Telecomunicações

O aumento do estoque da Dívida Ativa reflete o não pagamento dos impostos devidos, como pode ser demonstrado na arrecadação do ICMS das empresas de telecomunicação. O ICMS é a principal fonte de recursos dos cofres públicos do estado de São Paulo, correspondendo historicamente de 80 a 90% da arrecadação. A análise a seguir focará no ICMS, visando comparar o desempenho da arrecadação advinda das empresas do setor de telecomunicações com o desempenho geral do ICMS no estado. Considerando que as informações de estoque de dívida ativa das empresas selecionadas estão disponíveis somente para o período 2020 a 2025, optou-se por restringir a análise da arrecadação de ICMS do setor a esse mesmo período.

Em termos reais[7]**, a arrecadação total de ICMS foi de R$ 203,4 bilhões em 2020 para R$ 239,5 bilhões em 2025, um aumento acumulado de 17,7%. Já a arrecadação do setor de telecomunicações caiu -49,3%, saindo de R$ 13,3 bilhões para R$ 6,8 bilhões no mesmo período.** Isso se traduziu em uma queda de mais da metade da participação do setor na arrecadação do estado, como demonstram a Tabela 2 e o Gráfico 2.

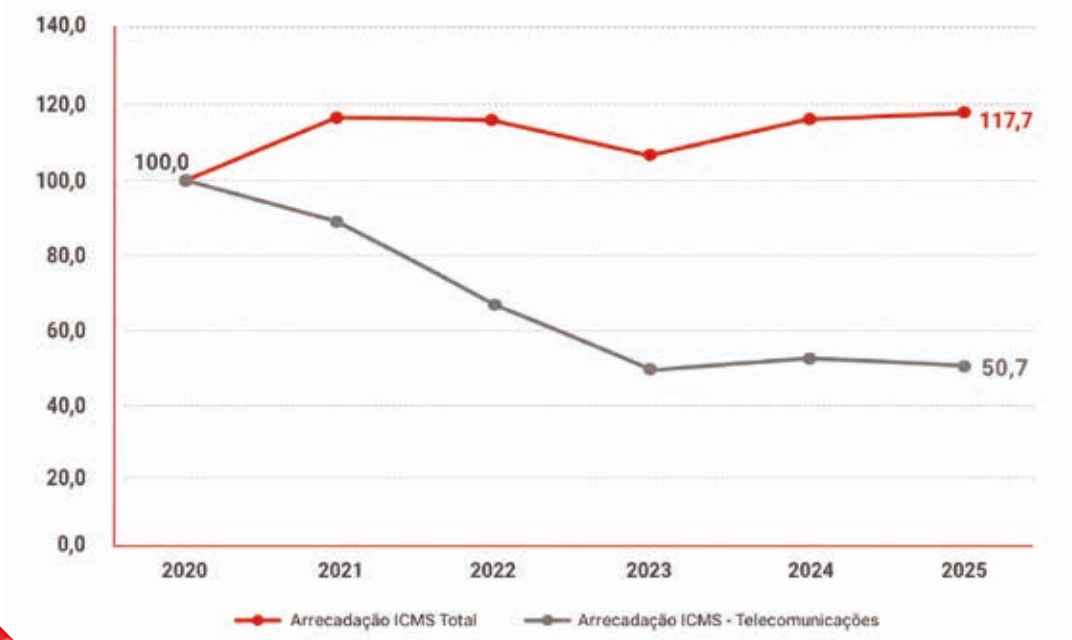
Tabela 2: Arrecadação real total de ICMS e no setor de telecomunicações (1) - estado de São Paulo - 2020-2025 (Em R$ milhões) (2)

Ano	ICMS TOTAL	ICMS Telecomunicações	Part (%)
2020	203.397	13.260	6,5
2021	237.100	11.857	5,0
2022	235.468	9.013	3,8
2023	216.603	6.481	3,0
2024	236.354	6.948	2,9
2025	239.477	6.728	2,8
Variação % e em p.p Acumulada	**17,7%**	**-49,3%**	**-3,7**

Fonte: Sefaz SP - Relatórios da Receita Tributária
Nota: (1) Refere-se à classificação setorial ao nível da Divisão 61 da CNAE 2.0
(2) Valor real a preços do IPCA IBGE em dezembro de 2025
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

7 Valor real a preços do IPCA IBGE em Dezembro de 2025.

Gráfico 2: Número índice da arrecadação real (1) total de ICMS e no setor de telecomunicações (2) - estado de São Paulo - 2020-2025 (2020 = 100)



Fonte: Sefaz SP - Relatórios da Receita Tributária
Nota: (1) Valor real a preços do IPCA IBGE em dezembro de 2025
(2) Refere-se à classificação setorial ao nível da Divisão 61 da CNAE 2.0
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Existem dois possíveis motivos para esta queda de arrecadação no segmento de telecomunicações. Primeiro, a prática de suposta prestação de Serviço de Valor Adicionado - SVA, definido, normativamente, no Art. 61 da Lei Geral de Telecomunicações, Lei 9472/97 e explicado com detalhes na seção 8c deste relatório. Empresas têm inserido, unilateralmente, ou em contratos por adesão, a suposta prestação desse serviço sob títulos diversos tais como: livros digitais, jogos, quizes etc. que, em tese, não seriam tributados pelo ICMS. Para que não haja reclamação dos clientes, as empresas fornecem esses serviços a título gratuito, porém sem anuência do cliente e deduzindo os respectivos valores da base de cálculo do serviço de telecomunicações, configurando-se não como um estímulo à leitura, o objetivo da Lei, e sim mais uma estratégia de diminuição de sua carga tributária.

Um segundo motivo para a queda de arrecadação no segmento de telecomunicações está ligado à aprovação da Lei Complementar Federal nº 194, de 23 de junho de 2022, que passou a caracterizar os serviços de telecomunicações como "essenciais". Com isso, a tributação de ICMS desses serviços, que era de 25% até 22 de junho de 2022, diminuiu para 18% depois da promulgação da lei[8].

8 Legislação Tributária - RESPOSTA À CONSULTA TRIBUTÁRIA 26413/2022. Disponível em: https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/RC26413_2022.aspx e estudo do Consefaz sobre o impacto da medida. https://comsefaz.org.br/novo/estados-perdem-r-109-bilhoes-de-icms/

b) Dívida Ativa das empresas de telecomunicações – Tim, Claro e Vivo

As três empresas de telecomunicações atuantes no estado e selecionadas neste estudo - a Tim, a Claro e a Vivo - têm dívidas inscritas com o estado de São Paulo há vários anos e estão recorrentemente dentre os principais devedores do estado. Duas delas, a Tim Celular S.A e a Telefônica S.A (Vivo) estão entre as 10 maiores ao menos desde 2020. A análise a seguir mensura os débitos inscritos em dívida ativa com o estado de São Paulo das três empresas, com base no ranking dos devedores do portal da transparência. São considerados os débitos inscritos entre 2020 e 2025, período coberto pela base de dados, com as empresas identificadas pelo CNPJ base.[9]

Os débitos totais inscritos em dívida ativa dos grupos Tim, Claro e Vivo somavam R$ 8,2 bilhões em 2020 e atingiram R$ 11,1 bilhões em 2025, um crescimento nominal de 36,2%. Das três empresas selecionadas, o grupo Tim tem o maior valor e taxa de crescimento de dívida ativa inscritas, seguido pelo grupo Vivo e por fim pela Claro, como demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3: Débitos inscritos em dívida ativa – Tim, Claro e Vivo – estado de São Paulo - 2020 a 2025. Em (R$ bilhões nominal).

Ano (1)	TIM (2)	CLARO (3)	VIVO (4)	Total
2020	2,8	1,3	4,0	8,2
2021	2,8	1,5	3,8	8,1
2022	4,1	1,6	3,7	9,4
2023	4,5	1,1	2,9	8,5
2024	4,6	1,4	4,8	10,8
2025	4,7	1,9	4,5	11,1
Taxa de crescimento acumulada	**64,7%**	**45,9%**	**12,8%**	**36,2%**

Fonte: Controladoria Geral do Estado – Portal da Transparência. "Relatório dos maiores devedores"[10]

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Embora não se possa considerar os valores inscritos em dívida ativa como receitas imediatas, constituindo-se antes de tudo como "ativos" do estado do ponto de vista orçamentário, **esses mesmos valores podem se converter em receita no próprio exercício ou em exercícios futuros, a depender da tempestividade da cobrança** (PGE, 2022, P. 05)[11]. Assim, a eficiência da cobrança pode trazer recursos aos cofres do estado, evitando que sua postergação os transforme em irrecuperáveis, dado que um dos critérios para a avaliação do grau de recuperabilidade do crédito pela PGE é a idade da dívida.

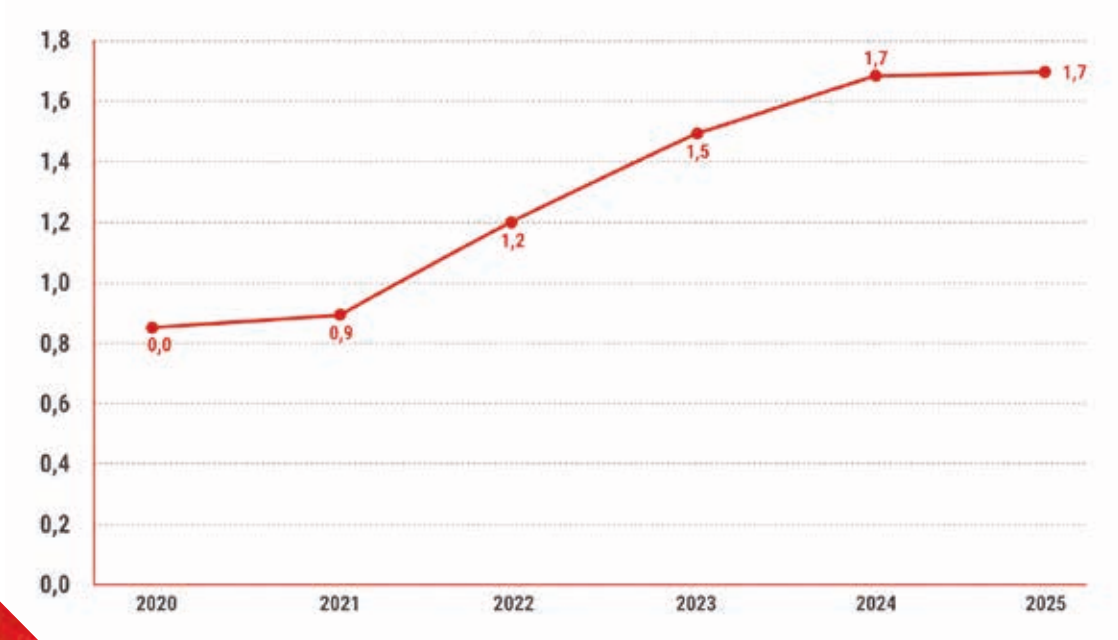
Neste sentido, com intuito de mensurar um possível acréscimo de arrecadação advindo dos pagamentos das dívidas das empresas em questão, estima-se que a dívida ativa das empresas selecionadas era 0,85 vezes a arrecadação de ICMS do setor em 2020, passando a 1,7 vezes a arrecadação do setor em 2025.

9 Portal da Transparência - Poder Executivo do estado de São Paulo. Receitas. Disponível em: https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/DivAtiva#gsc.tab=0 / PGE SP. 500 MAIORES DEVEDORES POR CNPJ BASE (DEVEDOR PRINCIPAL). Disponível em: https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores_devedores.pdf

10 (1) Em todos os anos da série, os valores se referem aos registrados até janeiro do ano seguinte. (2) Refere-se à soma dos valores registrados nos CNPJ base 04.206.050 (Tim Celular S/A) e 02.421.421 (Tim S A). Em 2020/2021/2022, na base de dados da SEFAZ, o CNPJ base da Tim S.A está identificado com INTELIG TELECOMUNICACOES LTDA. Essa empresa foi incorporada pela Tim. (3) Refere-se à soma dos valores registrados nos CNPJ base 40.432.544 (CLARO S.A) e 66.970.229 (CLARO NXT TELECOMUNICACÕES LTDA). Em 2021, o CNPJ base da CLARO S.A está identificado com BCP/S, A. Essa empresa foi incorporada pela Claro em 2003. Em 2002 e 2021, o CNPJ base da CLARO NXT TELECOMUNICACÕES LTDA está identificado com NEXTEL TELECOMUNICACOES LTDA. Essa empresa foi incorporada pela Claro em 2019. (4) Refere-se à soma dos valores registrados nos CNPJ base 02.558.157 (Telefônica Brasil S.A) e 02.449.992 (VIVO S.A).

11 Recuperação de Dívida Ativa: Análise e Perspectivas – Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário- Fiscal – Procuradoria da Dívida Ativa. Estudos para melhorar a eficácia da cobrança da dívida ativa estadual: planejamento SUBG CTF 2022/2023. Acesso em: https://sempapel.al.sp.gov.br/Arquivo/Documents/EXT/202309111925301428.pdf?identificador=3100330031003800310036003A005000

Gráfico 3: Relação entre a dívida ativa das empresas Tim, Claro e Vivo e a arrecadação nominal de ICMS no setor de telecomunicações (1) e estado de São Paulo - 2020-2025 (Em número de vezes)



Fonte: Fonte: Sefaz SP - Demonstrativo da receita tributária e Controladoria Geral do Estado – Portal da Transparência. "Relatório dos maiores devedores"

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Nota: (1) Refere-se à classificação setorial ao nível da Divisão 61 da CNAE 2.0

Ou seja, além do setor de telecomunicações não aportar recursos crescentes de impostos ao estado de São Paulo, a dívida ativa de suas principais empresas cresce no mesmo período, correspondendo a quase 2 anos de arrecadação total de ICMS do setor em 2025. Portanto, há um grande potencial de receita que o fisco paulista poderia obter caso essas dívidas fossem pagas.

3.

A normalização do não-pagamento por meio de programas de refinanciamento paulistas.

Infelizmente, o cenário atual não aponta para o pagamento destas dívidas, e sim para a sua repetida postergação e parcelamento. Segundo o governo do estado de São Paulo, ao menos desde 2007, são implementados, por meio de resoluções conjuntas do Procurador Geral do Estado e do Secretário da Fazenda, programas de refinanciamento ou parcelamentos de débitos inscritos em dívida ativa que buscam resolver parte do "contencioso tributário"[12].

Segundo informações da Sefaz, os programas, referentes a débitos de ICMS são os seguintes:

1 Programa de Parcelamento Incentivado no estado de São Paulo - PPI ICM/ICMS "PPI do ICMS":

Existente a partir de 2007, o PPI do ICMS permitiu aos contribuintes renegociarem suas dívidas de ICMS com o fisco paulista, com descontos entre 50% e 75% na multa tributária, 40% a 60% nos juros de mora (multa sobre os dias de vencimento), redução para 1% no valor de honorários advocatícios, e parcelamentos de até 180 vezes, ou seja, em até 15 anos. A arrecadação desde o início do programa até 2019, quando, a maior parte dos acordos foram encerrados, foi de R$ 6,37 bilhões.[13]

Ainda segundo informações da Sefaz, até fevereiro de 2023, o programa havia arrecadado R$6,4 bilhões desde julho de 2007. Considerando a arrecadação acumulada nominal e dividindo em 15 anos de programa, **o estado de São Paulo arrecadou R$ 34 milhões de reais em média por mês com o PPI do ICMS**[14]**, o que representa aproximadamente 0,33% da arrecadação média mensal efetiva do ICMS no mesmo período**, que foi de R$ 10,3 bilhões. O programa registrou 69.266 adesões.

2 Programa Especial de Parcelamento- PEP do ICMS

Instituído desde 2013, por meio do Convênio ICMS 108 de 2012, vigorou até 2014. A partir de 2015, o programa foi renovado até 2019, quando publicou sua última Resolução Conjunta SFP/PGE-4.

Segundo informações da Sefaz[15], os benefícios concedidos nas versões do PEP de 2013 a 2016, estabeleciam descontos entre 50 e 75% na multa tributária, 40% a 60% nos juros de mora e redução a 5% no valor de honorários advocatícios. Os custos financeiros também dependiam do número de parcelas, variando entre 0,64% a.m até 1% a.m, na versão até 2014, passando a variar entre 1% e 1,8% a.m na versão de 2015 a 2016. Em relação aos parcelamentos, os débitos puderam ser quitados em até 120 parcelas, ou seja, em até 10 anos.

Na versão do PEP que passa a vigorar a partir de 2017, até a última versão em 2019, as mesmas condições foram mantidas, porém houve redução do número de parcelamentos, fixados em até 60 parcelas, ou 5 anos, e dos custos financeiros passando de 0,64% a.m ao máximo de 1,0% a.m.

Até fevereiro de 2023 constavam registros de informações sobre o programa que havia arrecadado R$ 25 bilhões desde março de 2013. Assim, considerando a arrecadação acumulada nominal e dividindo em aproximadamente 10 anos de programa, **o estado de São Paulo arrecadou R$ 208,4 milhões de reais em média por mês com o PEP ICMS**[16]**, o que representa aproximadamente 1,73% da arrecadação média mensal efetiva do ICMS no mesmo período**, que foi de R$ 12 bilhões. O programa registrou 103.378 adesões.

12 Os acordos existentes no estado podem ser encontrados no site da Sefaz. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Programas-de-Parcelamento-de-D%C3%A9bitos-Fiscais.aspx

13 Relatório Anual do Governo 2019. VII. Em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/_layouts/download.aspx?SourceUrl=/acessoinformacao/Downloads/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado/Relat%C3%B3rio%20anual%20Governo%20%202019-%20volume%20II.pdf p. 287 e Site do Governo do estado de São Paulo: Programa Especial de Parcelamento. Disponível em: https://www.ppidoicms.sp.gov.br/ppi-web/perguntasRespostas.do

14 Considerou-se a divisão entre a arrecadação acumulada de R$ 6,406 bilhões em 188 meses (07/2007 a fev. 2023).

15 Site do Governo do estado de São Paulo: Programa Especial de Parcelamento. Disponível em: https://www.pepdoicms.sp.gov.br/pep/pages/duvidas/faq.jsf?param=537

16 Considerou-se a divisão entre a arrecadação acumulada de R$ 25,018 bilhões em 120 meses (03/2013 a fev. 2023).

3 Programa Acordo Paulista (PAP)

Instituído desde 2023 por meio da Lei 17.843, e lançado em 2024, até a data de finalização deste estudo as adesões ao programa ainda estavam em aberto. O programa permite aos contribuintes liquidarem débitos inscritos em dívida ativa com ICMS, IPVA, ITCMD e multas do Procon. As negociações preveem descontos de até 75% sobre juros e multas e honorários advocatícios, conforme perfil do devedor classificado pelo "grau de recuperabilidade da dívida". Esses descontos devem se limitar a até 65% do total do crédito. A quantidade de parcelas é prevista em até 120 meses.

Desde o lançamento do programa aproximadamente 60 mil contribuintes aderiram ao acordo, arrecadando R$ 6,8 bilhões advindos da renegociação de R$ 58,4 bilhões em débitos inscritos - isto é, até o momento (fevereiro de 2026) houve R$ 51,6 bilhões em valores abdicados ou ainda não pagos pelas empresas[17].

Considerando a arrecadação acumulada nominal e dividindo por 2 anos de programa, o estado de São Paulo arrecadou R$ 283,3 milhões de reais em média por mês com o Acordo Paulista[18], o que representa aproximadamente 1,22% da arrecadação total média mensal efetiva de tributos no mesmo período, que foi de R$ 23,1 bilhões.

Até o momento de fechamento deste relatório, as empresas Tim, Claro e Vivo estavam negociando R$2,1 bilhões em dívidas relacionadas aos juros de mora, por meio do Acordo Paulista, e os benefícios do programa reduziram o valor devido em -82,4%, como demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4: Valor negociado das dívidas de juros de mora. Empresas selecionadas. Acordo Paulista. Dezembro/2025. (em R$ milhões)

Grupo	Quantidade de parcelas	Valor sem benefício	Valor com benefício	Valor arrecadado
TIM	119	125,0	35,1	7,2
CLARO	1	507,6	46,0	46,4
VIVO	59	1.520,4	298,8	110,2
Total	-	**2.153,1**	**379,9**	**163,8**

Fonte: Procuradoria Geral do Estado. Acordo Paulista, dados de transação:https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/home/home.jsf

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Por fim, a Tabela 5 resume as características gerais dos principais programas de parcelamento de débitos existentes no estado de São Paulo desde 2007.

17 Agência de notícias do governo do estado de São Paulo. Disponível em: https://www.agenciasp.sp.gov.br/acordo-paulista-veja-como-aderir-a-renegociacao-de-debitos-estaduais-inscritos-em-divida-ativa-e-quais-sao-as-vantagens/

18 Considerou-se a divisão entre a arrecadação acumulada de R$ 6,8 bilhões em 24 meses (Jan/2024 a Dez/2025).

Tabela 5: Principais programas de negociação e parcelamento de débitos existentes desde 2007 – estado de São Paulo			
Nome do Programa	**Programa de Parcelamento Incentivado (PPI DO ICMS)**	**Programa Especial de Parcelamento- PEP do ICMS**	**Programa Acordo Paulista**
Legislação Principal	Convênio ICMS 51, de 18/04/2007/Decreto nº 51.960, de 04/07/2007 e alterações/ Resolução Conjunta SF/PGE 7, de 21/09/2007 e alterações	Convênio ICMS 108, de 28 de setembro de 2012 até Resolução Conjunta SFP/ PGE-4, de 06-11-2019	LEI N° 17.843, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2023
Objetivo	Contribuintes quitarem débitos de ICMS	Contribuintes quitarem débitos de ICMS	Contribuientes quitarem débiros de ICMS. Posteriormente ampliado para débitos de pessoas físicas com IPVA e ITCMD
Beneficios previstos	Descontos entre 50% a 75% na multa tributária, 40 a 60% nos juros de mora e redução para 1% no valor dos honorários advocaticios	Versão 2013 a 2016: Descontos entre 50% a 75% , 40 a 60% nos juros de mora e redução a 5% no valor de honorários advocatícios.	Descontos de até 75% sobre juros e multas e honorarios advocaticios coforme perfil do devedor classificado pelo "grau de recuperabilidade da dívida", respeitados o valor de até 65% do total do crédito
Quantidade de Parcelas	até 180 parcelas	Versão de 2013 a 2016 até 120 parcelas; Versão de 2017 a 2019 até 60 parcelas	até 120 parcelas
Adesões	69.266	103.378	60.000
Valor Arrecadado	R$ 6,4 bilhões (07/2007 a 02/2023) - 0,33% da arrecadação mensal média de ICMS do período	R$ 25,08 bilhões (03/2013 a 02/2023). 1,73% da arrecadação mensal média de ICMS do período	R$ 6,8 bilhões (01/2024 a 12/2025). 1,22% da arrecadação efetiva de impostos no período

Fonte: Sefaz - Programas de Parcelamento de Débitos Fiscais https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Programas-de-Parcelamento-de-D%C3%A9bitos-Fiscais.aspx. https://www.agenciasp.sp.gov.br/acordo-paulista-veja-como-aderir-a-renegociacao-de-debitos-estaduais-inscritos-em-divida-ativa-e-quais-sao-as-vantagens/

Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Em suma, a arrecadação com os programas de parcelamento em seu conjunto, representaram apenas entre 0,33% e 1,22% da arrecadação tributária estadual efetiva no período 2007 a 2025.

Embora a existência dos programas de refinanciamento tenha o mérito de procurar o adimplemento de empresas e contribuintes com o estado, e até mesmo possam ser marginalmente positivos para a recomposição da receita pública, **sua recorrência, bem como as vantagens em descontos e parcelamentos que, em muitos casos, se estendem por décadas, podem gerar comportamentos oportunistas das grandes empresas no que diz respeito ao planejamento tributário e na morosidade dos pagamentos devidos.** É esse comportamento que deve ser combatido pelo erário público visando o planejamento e efetividade na cobrança/recuperação do valor devido.

Vários órgãos do governo paulista concordam com esta análise, como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que aponta:

> *"Há, ainda, um problema estrutural crônico de inadimplência no ICMS, notoriamente agravado por falhas na fiscalização e pela morosidade processual. Indícios de "moral hazard" por parte de grandes devedores, que utilizam estratégias diversas (judicialização, brechas legais) para evitar o pagamento, com o Fisco atuando de forma reativa, são preocupantes e exigem uma mudança urgente para uma postura proativa e de combate à sonegação estruturada."* [19]

Sobre o perfil dos grandes devedores estaduais afirma que:

> *"(...) A análise do perfil dos grandes devedores sugere a possibilidade de adoção de estratégias de postergação ou não pagamento de tributos por parte de algumas empresas, indicando a necessidade de o Estado fortalecer mecanismos de combate à sonegação e ações preventivas."*[20]

Na mesma linha argumentativa, analisa a PGE-SP:

> *"No caso do ICMS, os sucessivos programas - PPI e PEP - previam descontos variáveis sobre multas e juros, conforme o prazo para quitação.* ***Os programas, por envolverem descontos muito significativos com prazos longos para pagamento, tiveram efeitos de longo prazo negativos sobre estoques e arrecadação, ao contrário do que se imagina****. Exceto pela formação imediata de caixa, os programas acabaram por prejudicar a arrecadação no longo prazo e também, tudo indica, a arrecadação normal, aquela do ICMS pago no vencimento. (grifo nosso)"*[21]

E conclui que:

> *"Sucessivos PEPs, no entanto, acabaram por estimular baixo compromisso por parte do contribuinte com a solução definitiva e estável de débitos inscritos. Os programas deixaram de ser a porta de saída do inadimplente desde a segunda edição. Converteram se em verdadeira capitalização ou financiamento do devedor com o dinheiro do imposto não pago.* ***Na realidade, os PEPs funcionaram como um tipo de rolagem permanente de dívidas do imposto, pela qual o devedor confessa o débito para aderir ao programa, paga por um período e depois rompe a avença, na expectativa de outro programa incentivado.*** *Entre o rompimento de um acordo e a adesão a novo parcelamento incentivado, as execuções ficam praticamente paralisadas. A rolagem permanente do passivo tributário, nos últimos dez anos, postergou demasiadamente a recuperação, até o ponto em que a dívida, de velha, passou a ser irrecuperável. (grifo nosso)"*[22]

A título de exemplo, a tabela abaixo[23] apresenta os 5 maiores devedores junto ao fisco paulista conforme sua posição atualizada até 02/02/2026. Embora algumas empresas dos grupos de telecomunicações selecionados não estejam entre os 5 maiores, optou-se por destacar sua posição na lista da PGE.

---

19 Contas anuais do Governador. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/20___Manifestacao_DIPE_Chefia___COMPLEMENTACAO_Ocultado.pdf p. 10

20 Relatório de Contas do Governador 2024. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/24___TC_005174_989_24_4___CONTAS_DO_GOVERNADOR_2024___RELATORIO_E_VOTO_Ocultado.pdf p. 55

21 Ver nota 10 deste relatório. p.31

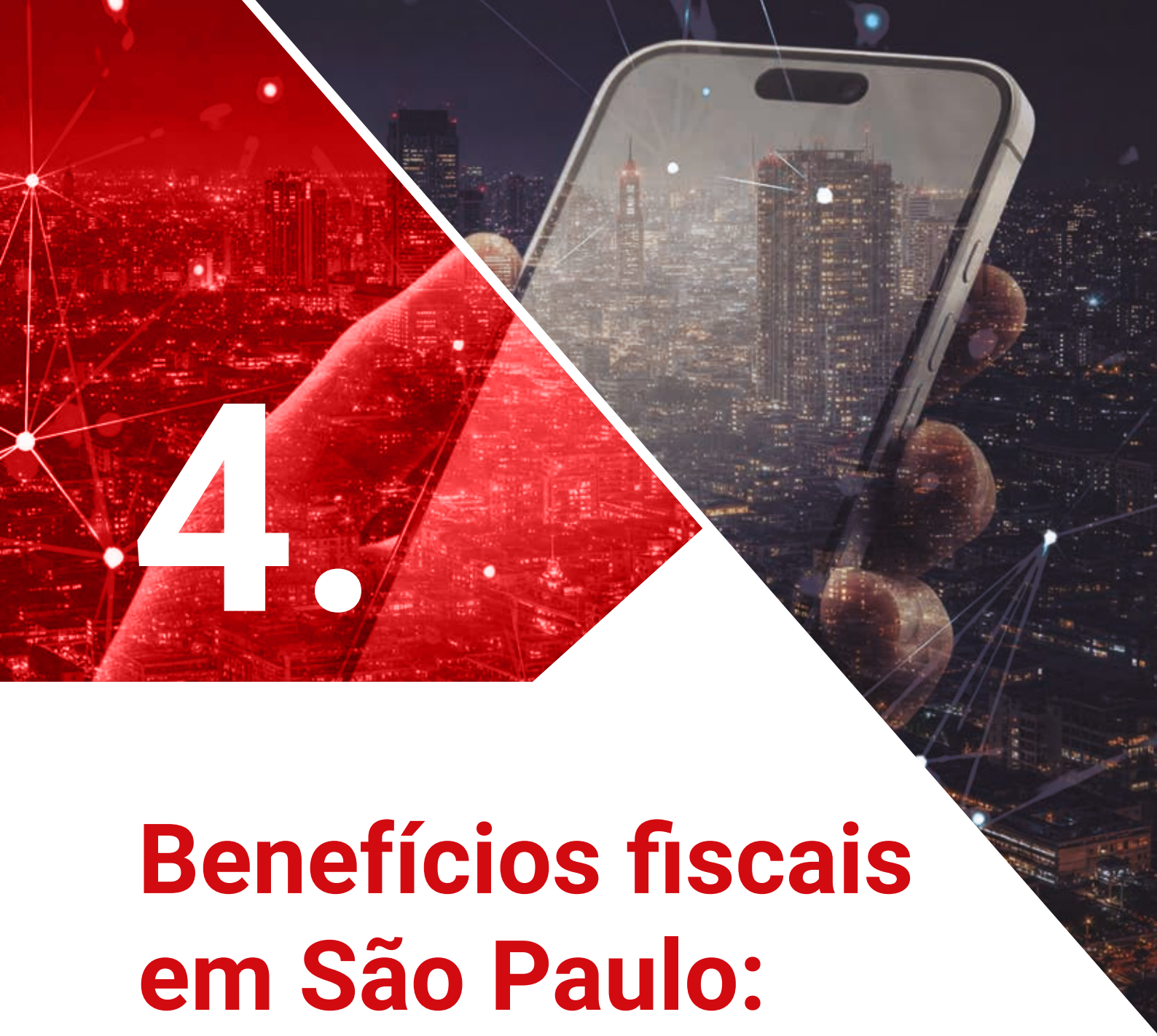
22 *Ibid*., p. 32

23 Foi utilizado o ranking dos 500 maiores devedores. Mesma fonte utilizada para a tabela 3 desse relatório.

Tabela 6: Maiores devedores – Débitos inscritos em dívida ativa - estado de São Paulo - 2025 (Em R$ nominal)		
Posição	**Razão Social**	**Valor da Dívida Ativa (R$)**
1	REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A	8.849.243.302,93
2	CIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO	3.990.760.018,10
3	**Tim Celular S/A (Grupo TIM)**	**3.944.045.043,09**
4	**TELEFONICA BRASIL S A (Grupo VIVO S.A)**	**3.834.588.285,48**
5	Drogacenter Distribuidora de Medicamentos Ltda,	3.142.723.392,48
32	**Claro S.A (Grupo Claro)**	**953.097.193**
33	**CLARO NXT TELECOMUNICACÕES LTDA (Grupo Claro S.A)**	**944.454.020**
53	**Tim S A (Grupo TIM)**	**740.827.082**
62	**VIVO S.A**	**696.029.650**

Fonte: https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores_devedores.pdf
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP.

Em suma, o diagnóstico está dado: a Dívida Ativa de São Paulo é crescente e consome as receitas públicas. Os programas de refinanciamento, em vez de funcionarem como um estímulo ao pagamento, já se constituíram em um esquema de rolagem permanente da dívida, principalmente para os grandes devedores, e levam a um aumento pífio na arrecadação do ICMS de São Paulo. Além do estado normalizar esse "problema estrutural crônico de inadimplência no ICMS", como aponta o TCE, ele ainda concede milhões em benefícios fiscais para estas empresas endividadas, aumentando ainda mais a parcela de seus lucros que vai diretamente aos seus acionistas - no caso das telecoms, para as grandes multinacionais que controlam o setor. É para onde o estudo se encaminha a seguir.



4.

Benefícios fiscais em São Paulo: totais, no Setor de Telecom e nas empresas Tim, Claro e Vivo

Os benefícios fiscais são gastos tributários ou renúncias de receita relacionadas a isenções, reduções de base de cálculo, ou incentivos fiscais diversos. Eles podem ser pensados como políticas públicas, instituídas visando o desenvolvimento de setores específicos e que, por meio das renúncias de receita, acabam aumentando a renda disponível auferida nessas atividades.[24]

Dado o foco no setor de telecomunicações e nas empresas selecionadas Tim, Claro e Vivo, optou-se por levantar informações a respeito das renúncias relacionadas apenas ao ICMS devido. Segundo a Sefaz, os benefícios fiscais totais relacionados à receita de ICMS em São Paulo subiram de R$ 42,2 bilhões em 2019 a R$ 64,8 bilhões em 2023, um crescimento de 53,7%[25]. Esses benefícios são em sua maioria (44,7%) originados de isenções de ICMS, seguido por reduções de base de cálculo (34,3% do total) e pelo crédito outorgado (18,7%).

No setor de telecomunicações, o total de benefícios tributários ligados ao ICMS saiu de 1,7 bilhões em 2019 para 715,2 milhões em 2023, queda de -58,9% no período. Assim, a participação do setor de telecomunicações no total de benefícios tributários ligados ao ICMS reduziu-se de 4,1% em 2019 para 1,1% em 2023, como demonstrado nas Tabelas 7 e 8.

Tabela 7: Evolução dos benefícios fiscais totais ligados ao ICMS – estado de São Paulo - 2019-2023 (R$ mil)

Ano	Isenção de ICMS	Redução de Base de Cálculo	Crédito Outorgado de ICMS	Outras desonerações de ICMS	TOTAL
2019	14.093.135,87	19.037.339	9.045.230	-	42.175.705
2020	14.952.927,08	19.750.543	10.479.642	426.330	45.609.442
2021	16.181.995,64	17.598.286	10.487.744	949.445	45.217.471
2022	21.234.873,31	21.080.230	13.640.511	1.486.296	57.441.910
2023	28.966.095,17	22.205.827,69	12.107.633	1.525.777	64.805.333
Variação % (acumulada)	105,5%	16,6%	33,9%	-	53,7%

Fonte: Sefaz SP – Benefícios fiscais concedidos.
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

24 Ver FGV. Gastos tributários estaduais: uma análise da experiência brasileira recente. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2025. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/texto-discussao/gastos-tributarios-estaduais-uma-analise-da-experiencia-brasileira-recente.. p.3

25 Embora as estimativas de renúncia de receita estejam divulgadas até 2028, conforme o anexo das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, para esta seção optou-se por apresentar o detalhamento do gasto tributário somente até o ano base de 2023. Esse recorte se justifica, pois, as informações oficiais sobre o gasto tributário por setores de atividade segundo a classificação da CNAE, indicam que os valores em 2024 ainda estão sendo apurados. Neste sentido, a fonte de informações utilizada nesta seção está em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Beneficios-Fiscais-Concedidos.aspx. Esta fonte tem seus dados apurados e sistematizados somente até 2023 no painel do portal da transparência em: https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/RenReceitasPainel

Tabela 8: Evolução dos benefícios fiscais totais ligados ao ICMS – Setor de telecomunicações -2019-2023 (R$ mil)					
Ano	**Isenção de ICMS**	**Redução de Base de Cálculo**	**Crédito Outorgado de ICMS**	**Outras desonerações de ICMS**	**TOTAL**
2019	379.996	1.350.549	11.202	-	1.741.748
2020	424.758	1.769.982	13.122	-	2.207.862
2021	132.203	1.217.030	-	0,05	1.349.234
2022	69.634	723.872	5.912		799.419
2023	50.554	659.587	5.085	-	715.226
Variação % (acumulada)	-86,7%	-51,2%	-54,6%	-	-58,9%

Fonte: Sefaz SP – Benefícios fiscais concedidos.
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Em relação a Tim, Claro e Vivo, as empresas receberam[26] benefícios tributários, ligados a modalidade de crédito outorgado[27], no valor de R$ 1,7 milhões em 2022, passando a R$ 2,2 milhões em 2024, um crescimento de 28,3%. Isso é, enquanto os benefícios ao setor de telecomunicações estão caindo em todas as modalidades de benefícios tributários, os benefícios do oligopólio estão subindo na modalidade crédito outorgado.

Tabela 9: Evolução do valor de benefícios fiscais na modalidade crédito outorgado para as empresas selecionadas de telecomunicações. Estado de São Paulo 2022-2024 – (Em R$ nominal)					
Ano	**Empresas selecionadas**	**Setor de telecomunicações**	**Participação (%)**	**Outras desonerações de ICMS**	**TOTAL**
2022	1.771.546	5.912.082	30,0	-	1.741.748
2023	2.157.254	5.084.913	42,4	-	2.207.862
2024	2.273.547	5.684.613	40,0	0,05	1.349.234
Crescimento % acumulada e em P.P	28,3%	-3,8%	10,03		799.419

Fonte: Sefaz SP – Benefícios fiscais concedidos.
Elaboração: DIEESE/SINAFRESP

Em suma, considerando a soma dos créditos de ICMS renunciados na modalidade crédito outorgado do período 2022/2024 para o setor de telecomunicações, estima-se que a perda de arrecadação potencial com tal modalidade foi de R$16,6 milhões, e as empresas selecionadas receberam R$ 6,2 milhões deste valor, ou 37,2%

Embora as renúncias de receita sejam utilizadas para fomentar setores específicos, buscando seu desenvolvimento e consolidação no estado, **é necessário considerar que as empresas beneficiadas têm reconhecida capacidade econômica de atuar em seu setor por meio de recursos próprios oriun-**

26 Sefaz SP. No caso das informações identificadas com o CNPJ base, os dados estão publicizados apenas para o período 2022 a 2024

27 Também conhecido como crédito presumido. Previsto no artigo 62 do RICMS. Nos dados públicos, essa é a única modalidade de benefício tributário identificada pelo CNPJ das empresas.

dos de seus lucros e/ou participação no mercado consumidor. Ademais, é importante considerar que a legislação veda a concessão de benefícios fiscais a empresas devedoras.

A este respeito, na análise das contas do estado de São Paulo de 2024, o TCE SP é taxativo:

> *"Outro ponto levantado refere-se à contratação de fornecedores e à concessão de benefícios fiscais a empresas que constavam como devedoras no CADIN Estadual no momento da formalização desses atos. Foram encontrados 58 (cinquenta e oito) contratos firmados com empresas em tais condições. Adicionalmente, verificou-se um total de 3.138 (três mil, cento e trinta e oito) casos de empresas que usufruíam de benefícios fiscais enquanto possuíam débitos pendentes registrados no CADIN. Tal prática contraria a Lei nº 12.799/2008 e indica possíveis deficiências nos mecanismos de controle prévio."*[28]

A Lei nº 12.799/2008[29] indica que é obrigatória a análise junto ao Cadin Estadual antes da celebração de acordos que envolvam concessão de incentivos fiscais e financeiros e que a **existência de registros no Cadin constitui regra impeditiva à concessão desses benefícios às empresas com débitos registrados com o fisco estadual.**

Em relação aos contratos, apesar dos R$ 11,1 bilhões em dívidas ativas em São Paulo, a Vivo, a Tim e a Claro fecharam, entre 2017 e os dias atuais, 250 contratos com diferentes secretarias para o fornecimento de telefonia móvel e internet, que somam R$ 541,2 milhões, com a Vivo acumulando 88,7% desse valor[30]. A permanência destes contratos, mesmo com a situação grave das dívidas tributárias, demonstra que o Estado não está usando seu poder de contratação para incentivar o pagamento de suas pendências com o Fisco. A Vivo e a Claro também aparecem em uma base de dados de contratos do governo federal, fornecendo serviços para órgãos como o Ministério da Defesa e diversos institutos federais; porém, a base não mostra dados sobre contratos vigentes dessas empresas[31].

As grandes empresas acumulam bilhões em dívidas com o estado de São Paulo, impactando na sua contribuição para o financiamento de políticas públicas, enquanto recebem outros milhões em benefícios fiscais e contratos do estado. O Estado, porém, tem em seu poder mudar essa situação, diminuindo as regalias como os programas de refinanciamento e impondo para todos o que está na lei, como será discutido nas recomendações.

Não é só em São Paulo que as dívidas ativas foram normalizadas; os valores são trilionários quando entramos na esfera federal e nos demais estados brasileiros, como será explicado a seguir.

---

28 Relatório de contas do Governador. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/24___TC_005174_989_24_4___CONTAS_DO_GOVERNADOR_2024___RELATORIO_E_VOTO_Ocultado.pdf p. 52

29 Ver em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12799-11.01.2008.html

30 Portal da Transparência - Poder Executivo do Estado de São Paulo. Dados extraídos em janeiro de 2026. Disponível em: https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/Licita#gsc.tab=0

31 Consulta de Contratos Públicos. Dados extraídos em fevereiro de 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/contratos/

5.

Dívidas Ativas e refinanciamentos na União e em outros estados brasileiros

Em 2024, a dívida ativa da União atingiu R$ 3 trilhões, dos quais R$ 1 trilhão está em situação regular, ou seja, negociado, integralmente garantido ou suspenso por decisão judicial, enquanto R$ 2 trilhões estão "em cobrança".[32]Assim como no governo estadual, a inscrição em dívida ativa significa a passagem da cobrança do Fisco (no caso, a Receita Federal) para a procuradoria, no caso a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Por sua vez, o volume do endividamento entre os estados da federação de grandes empresas é de R$ 656,6 bilhões, segundo o Atlas da Dívida divulgado pelo portal Barões da Dívida e atualizado até 2024, com dados faltantes referentes ao Distrito Federal, Mato Grosso e Amazonas[33].

O Brasil também possui histórico de refinanciamento destas dívidas, com um sistema tributário que premia com novos prazos e descontos empresas que optam por postergar sistematicamente o pagamento de tributos e esperar o pagamento após se valerem das vantagens de programas de anistia fiscal. Em 2000, foi criado o primeiro programa de anistia tributária federal do país, o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), com parcelamentos alargados em até 120 vezes para regularização de créditos da União, descontos de 50% sobre os juros e até 100% das multas. Desde então, foram realizados na esfera federal mais de 40 programas de parcelamentos especiais até o ano de 2021, uma média de 2 editais por ano em 21 anos de análise[34].

Boa parte dos programas lançados é instituída via Medida Provisória criada pelo Executivo, como:

- O Parcelamento do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) em suas duas edições em 2012 e 2013, que apresentou uma das condições mais vantajosas às empresas em 20 anos dos programas, com redução de 100% das multas, 50% dos juros de mora e 100% dos encargos legais em até 240 parcelas[35];
- Os programas REFIS Crise I e II, criados durante a crise de 2008 e que contaram com abatimento de 100% das multas e encargos legais para pagamentos à vista;
- O Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), criado em 2017, foi um dos maiores programas federais de regularização fiscal ativos, buscando negociar débitos de imposto de renda, PIS/COFINS, CSLL, IPI, multas aplicadas por órgãos fiscalizatórios, contribuições previdenciárias e outros débitos, com descontos de até 90% nos juros e 50% das multas;
- Mais recentemente, em 2023, foi instituído o Programa de Redução de Litigiosidade Fiscal (PRLF), também conhecido como "Litígio Zero", que oferece descontos de até 100% sobre juros e multas para débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação[36];

32 PGFN em números 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf p. 12

33 Atlas da Dívida. Disponível em: https://baroesdadivida.org.br/map

34 Em 21 anos, Brasil teve cerca de 40 programas de parcelamento tributário. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/em-21-anos-brasil-teve-cerca-de-40-programas-de-parcelamento-tributario/#:~:text=Em%2021%20anos%2C%20Brasil%20teve%20cerca%20de%2040%20programas%20de%20parcelamento%20tribut%C3%A1rio

35 Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/08/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf

36 LITÍGIO ZERO - Programa de Redução de Litigiosidade Fiscal – PRLF Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1, de 12 de dezembro de 2023 p.3 https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/programa-litigio-zero/litigio-zero-perguntas-e-respostas.pdf

- Na área não tributária, a Transação por Adesão da Advocacia-Geral da União (AGU), ou "Programa Desenrola da AGU", possui editais anuais contínuos e edições especiais para negociações de multas e dívidas com agências reguladoras.

Já o Congresso Nacional costuma formular editais específicos a determinados grupos econômicos, como o Parcelamento do Simples Nacional de 2006 a 2008, que apoiou empresas de micro e pequeno porte na regularização de débitos federais, estaduais e municipais; o Parcelamento de PIS e Cofins das Instituições Financeiras de 2013; o Parcelamento dos Clubes de Futebol (PROFUT) em 2015; e outras modalidades de REFIS.

Esses constantes programas de refinanciamento vão de encontro à posição da Receita Federal, que calculou em 2017 que 32% dos maiores contribuintes do país tinham aderido ao REFIS desde 2009 e que **R$ 18,6 bilhões deixam de ser arrecadados anualmente pelo Governo por empresas que aguardam a instituição de um novo REFIS para negociar débitos quando poderiam fazê-lo regularmente**[37]**.** O fisco neste estudo criticou a frequência dos programas de refinanciamento, passando de medidas emergenciais para o gerenciamento de crises para ferramentas de planejamento tributário de empresas saudáveis. Na prática, ao aderirem a um programa de refinanciamento, as empresas já estão legalmente em dia com a Receita e podem assim participar de processos licitatórios e manter contratos com o Poder Público, o que leva muitas a quitarem apenas as primeiras parcelas e depois deixarem de pagar, esperando o próximo financiamento[38]. Nesta "cultura de não pagamento da dívida", como nomeada pela própria Receita, a desobediência tributária é instrumento de manejo da inadimplência, e os sucessivos editais promovem a normalização da anistia da dívida.[39]

O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou em 2025 a Lista de Alto Risco da Administração Federal, com as avaliações e fiscalizações de áreas críticas da administração pública e os riscos que elas apresentam para a qualidade dos serviços e políticas públicas. Para a área de arrecadação tributária federal, **os dados do estudo revelaram que em 2023 os créditos a receber decorrentes de tributos e contribuições previdenciárias e aqueles inscritos na dívida ativa atingiram R$ 1,5 trilhão, com a dívida representando 72% desses créditos.**[40]

Este não é um diagnóstico somente da Receita Federal e do TCU; também é identificado na academia:

- Um estudo de 2024 concluiu que o sistema tributário brasileiro é historicamente permissivo e falho no que diz respeito ao parcelamento de dívidas tributárias, reforçando que a segurança da abertura de novos editais torna os contribuintes reincidentes no endividamento. Os parcelamentos especiais repetitivos fazem com que os contribuintes optem pela desobediência tributária, por saberem que poderão recolher seus tributos ao abrigo dos benefícios da lei[41].
- Um artigo de 2021 pontuou que os programas de anistia são utilizados para obtenção de vantagens competitivas e ampliação do fluxo de caixa das empresas, o que justifica a alta e contumaz adesão aos programas, principalmente entre companhias de grande porte, que também são as que menos cumprem com obrigações tributárias espontaneamente[42].
- Um estudo de 2020 analisou o PERT e contestou a eficácia dos editais na arrecadação tributária e constatou que a arrecadação do Estado proveniente dos programas é inicialmente

37 REFIS trazem perda de R$ 18,6 bi por ano para a União. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/refis-trazem-perda-de-r-186-bi-por-ano-para-a-uniao/

38 Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/08/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf

39 *Ibid*., p. 6.

40 Lista de Alto Risco da Administração Federal - 2ª ed. TCU - Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/Lista_de_Alto_Risco_da_Administracao_Publica_Federal_2025_a983e4c3c4.pdf

41 Impacto da complexidade tributária e dos parcelamentos na desobediência tributária no Brasil: um estudo no âmbito da tributação federal relacionada ao IRPJ, à CSLL, ao PIS/Pasep e à Cofins. Disponível em: https://www.repec.org.br/repec/article/view/3419

42 Programas de Parcelamento e Anistia Fiscal e seus Impactos no Comportamento dos Contribuintes sob a lógica da redução do tax gap brasileiro. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/f22236ea-84e4-4727-8dbf-0662ca4e2a97/content

relevante, mas a longo prazo não se sustenta nem cumpre o objetivo de coibir a dívida ativa de grandes empresas. Além disso, ele questiona o motivo da abertura dos editais, já que há mais interesse político do Estado na sua arrecadação de curto prazo do que na necessidade econômica das empresas, além do proveito dos benefícios dos programas para promover fluxo de caixa[43].

Na esfera estadual, também ocorre a perpetuação de editais de anistia fiscal em modelo similar ao oferecido pelo Governo Federal. **Somente em 2023, mais da metade dos estados brasileiros ofereceram programas de anistia tributária**, seguindo o modelo oferecido pelo REFIS e pelo PERT, que contam com descontos em juros e multas de até 100%, além de prazos de até 120 meses ou mais[44]. Como exemplos, no estado de Goiás foram lançados dois editais em 2025: os programas "Negocie Já" voltado para débitos de ICMS, IPVA e ITCD com até 99% de desconto em juros e multas; e o "Quita Goiás", que disponibilizou parcelamentos em até 120 vezes e descontos de até 65% para empresas de médio e grande porte[45]. Já no Espírito Santo, o Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais (REFIS 2025) ofereceu condições extremamente facilitadas com descontos de até 100% em juros e multas, parcelamentos em até 180 vezes e a possibilidade de migração de parcelamentos anteriores para as novas resoluções do programa[46].

Os parcelamentos especiais deveriam ser exceções, mas viraram a regra. Porém, o problema também se estende aos parcelamentos convencionais, fora dos editais de anistia. Um artigo da OCDE comparou regras para parcelamentos convencionais de débitos tributários em 26 países e concluiu que não foram vistos parcelamentos com prazos tão extensos e prolongados como os oferecidos na esfera federal do Brasil. Enquanto as condições de parcelamento em outros países oferecem 12 ou 24 meses com prorrogação apenas mediante garantias, no Brasil são oferecidas 60 parcelas para parcelamentos convencionais, que podem chegar a 240 meses para os casos especiais. As facilidades não se restringem somente ao prazo, mas se estendem à possibilidade de reparcelar dívidas de negociações anteriores, além da não exigência de garantia em vários programas ou comprovação de dificuldade financeira[47].

Em suma, há um excesso de vantagens oferecidas pelo sistema tributário brasileiro às grandes empresas que fortalece uma estrutura de privilégios e constitucionaliza a desobediência tributária como instrumento de criação de caixa. As dívidas ativas, tanto nos estados quanto na União, parecem não estar sendo feitas para serem pagas; com a justificativa de ganhos de curto prazo, se normalizam milhões em perda de arrecadação no longo prazo, prejudicando as já debilitadas contas públicas. Os instrumentos que poderiam ser utilizados para incentivar o pagamento, como incentivos fiscais, contratos e os próprios programas de refinanciamento, não estão cumprindo este papel, só aumentando as regalias das grandes empresas. A partir da próxima seção, vamos entender as implicações reais deste mar de privilégios, com foco no setor de telecomunicações.

---

43 Anistia Fiscal no Brasil: Explicações para a Aderência ao Programa Especial de Regularização Tributária. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjkwMDQ=

44 Mais da metade dos estados busca arrecadação com programas de anistia fiscal. Disponível em: https://www.em.com.br/economia/2023/12/6672087-mais-da-metade-dos-estados-busca-arrecadacao-com-programas-de-anistia-fiscal.html

45 Governo de Goiás institui novo programa de negociação de dívidas. Disponível em: https://goias.gov.br/economia/governo-de-goias-institui-novo-programa-de-negociacao-de-dividas/ / Governo de Goiás lança programa Quita Goiás com descontos de até 70% em dívidas tributárias. Disponível em:

https://gazetadoestado.com.br/economia/governo-de-goias-lanca-programa-quita-goias-com-descontos-de-ate-70--em-dividas-tributarias

46 Refis 2025 tem redução de até 100% em juros e multas. Disponível em: https://pge.es.gov.br/Not%C3%ADcia/refis-2025-tem-reducao-de-ate-100-em-juros-e-multas

47 Working Smarter in Tax Debt Management. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/working-smarter-in-tax-debt-management_9789264223257-en.html

6.

Dívida ativa e incentivos fiscais federais do setor de telecomunicações

O setor de telecomunicações no Brasil é concentrado em três operadoras que exercem domínio sobre todas as ferramentas de comunicação, informação e conexão de redes no país e são conhecidas por todos os brasileiros: a Tim, a Claro e a Vivo. Este setor foi privatizado a partir da aprovação, em 1997, da Lei Geral das Telecomunicações, que

dispôs sobre a exploração dos serviços de telecomunicações; criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para fiscalização e regulamentação do setor; e organizou a cisão do Sistema Telebrás, estatal que até então era a maior empresa de telefonia da América Latina. A cisão fragmentou a Telebrás em 12 novas empresas com diferentes controladores através dos leilões de suas concessões por regiões do país, realizados a partir de 1998.

Grandes empresas multinacionais foram as maiores beneficiárias da privatização. A Tim foi a primeira operadora com cobertura nacional do país, fundada em 1998 e controlada pelo italiano Gruppo Tim, que atua principalmente na Itália e no Brasil e faturou € 14,4 bilhões em 2024. Outra grande favorecida foi a mexicana América Móvil, que comprou empresas regionais brasileiras através da Telecom Américas e as unificou sob o nome Claro em 2003. A Claro Telecom Participações detém o controle de 12 empresas para além da Claro S.A, entre elas a Nextel e a Embratel[48]. A América Móvil é a maior empresa de serviços de telecomunicação da América Latina, operando em 23 países, 16 nas Américas e 7 na Europa, e faturando US$ 42,8 bilhões em 2024. Por fim, a Vivo consolidou sua entrada no país em 1998 por meio de uma parceria entre a espanhola Telefónica e a Portugal Telecom, e, em 2010, teve seu controle acionário total assumido pela Telefónica. Esta empresa atua na Espanha, Alemanha, Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Argentina, Chile, Peru e Uruguai e acumulou € 41,3 bilhões em receitas em 2024[49].

Estas multinacionais são grandes devedoras do Estado brasileiro, tanto da União quanto de 19 estados da federação[50]. **Para o Governo Federal, os débitos inscritos na dívida ativa em 2025 somam R$ 2,0 bilhões**, segundo o Regularize[51]. As dívidas só dessas três companhias são comparáveis ao orçamento anual de instituições muito importantes do Estado brasileiro, como do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (R$ 1,8 bi), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP (2,1 bi), da Universidade do Ceará (R$ 1,9 bi) e do Fundo Nacional de Cultura (R$ 1,8 bi)[52].

Para refinanciar e postergar o pagamento destas dívidas, as três empresas já aderiram aos programas de refinanciamento do Governo Federal, como o REFIS, o PRLF e a Transação por Adesão da AGU. Não existem dados consolidados sobre quanto as empresas ganharam de desconto devido a estas adesões. A Vivo é a única que divulgou que, apenas em 2024, recebeu R$ 2,3 bilhões de desconto, que representaram em média 50% do valor provisionado ou autuado antes da negociação, somando três programas de refinanciamento: o Acordo Paulista, explicado no Capítulo 3; o Regulariza Paraná; e o programa Transação por Adesão da AGU, que forneceu a possibilidade de transacionar extraordinariamente débitos da dívida ativa com Agências Reguladoras. Os valores negociados estão no Gráfico 2.

---

48 Claro Telecom Participações S.A. Relatório de Administração 2023. p. 1-2. Para relatórios da Claro: considerar demonstrações financeiras anuais do 4º trimestre referentes ao último dia de cada ano, extrair em: https://www.claropar.com.br/demonstracoes-financeiras-anuais; Para Tim: considerar demonstrações financeiras anuais do 4º trimestre do ano a ser analisado, extrair em: https://ri.tim.com.br/informacoes-ao-mercado/central-de-resultados/; Para Vivo: considerar relatórios da administração na aba ITR/DFP do 4º trimestre do ano a ser analisado, extrair em: https://ri.telefonica.com.br/resultados-e-comunicados/central-de-resultados/

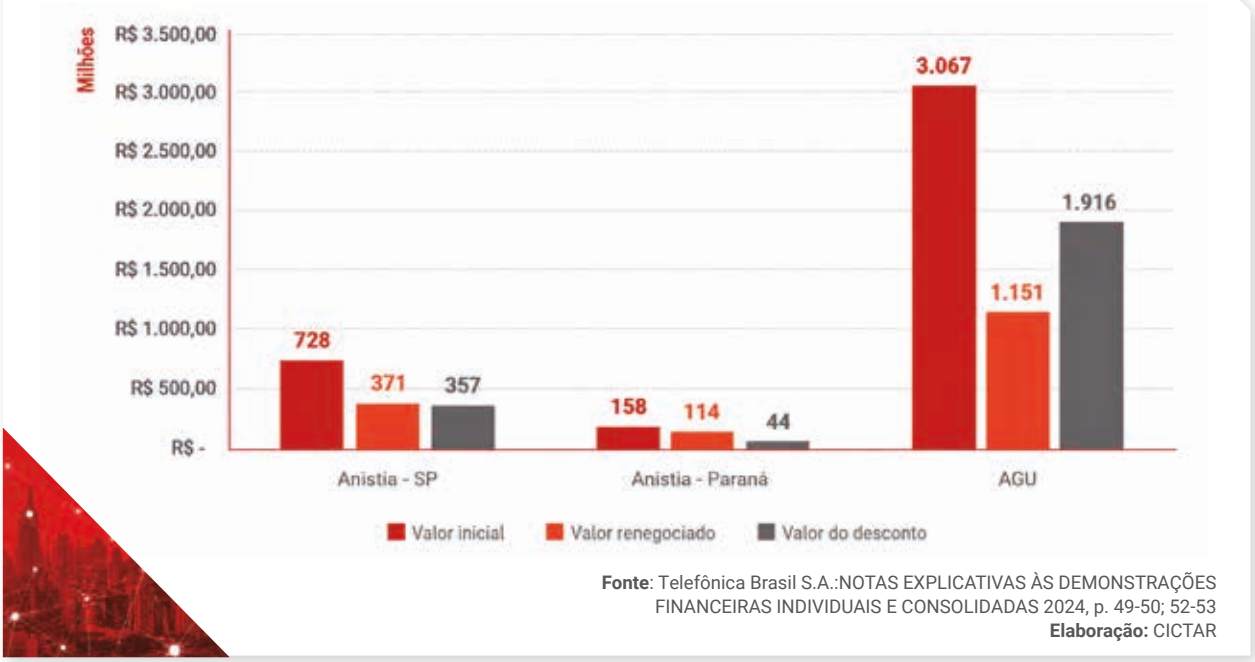
49 Annual Reports Gruppo Tim (https://www.gruppotim.it/content/dam/gt/investitori/webcast/2025/TIM-Group-Financial-%26-Operating-Figures-FY-24.pdf, p. 3), Telefonica (https://www.telefonica.com/en/shareholders-investors/financial-reports/annual-report/) p. 4 and América Movil (https://www.americamovil.com/English/investors/reports-and-filings/annual-reports/default.aspx, p. 4 e 6).

50 Barões da Dívida. Os 100 maiores devedores de cada estado. A Tim aparece na lista de 19 estados, Vivo (Telefônica) em 17 estados e Claro em 12 estados - Dados do DF, MT e AM não foram divulgados. Disponível em: https://baroesdadivida.org.br/stats?section=2.

51 Lista de Devedores da PGFN - Regularize. Disponível em: https://www.listadevedores.pgfn.gov.br/. Dados extraídos dia 06 de março de 2026. Os dados foram extraídos de todas as subsidiárias das três empresas, incluindo joint-ventures, de acordo com seus relatórios financeiros.

52 Dados Extraídos do Siga Brasil em 12 de fevereiro de 2025 - valores autorizados para 2025 por Unidade Orçamentária. https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil

Gráfico 4: Programas de Anistia da Vivo em 2024



Fonte: Telefônica Brasil S.A.:NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS INDIVIDUAIS E CONSOLIDADAS 2024, p. 49-50; 52-53
Elaboração: CICTAR

No caso da Tim, há adesão ao REFIS desde 2009, com a reentrada da companhia em novos programas até 2024. A empresa não divulga o valor original do débito nem qual desconto foi recebido, porém, divulga em seus relatórios financeiros que entre 2019 e 2023 pagou R$ 335 milhões em despesas com parcelas do REFIS[53]. Já a Claro, utilizou o REFIS, com pagamentos de R$ 5,9 milhões entre 2020 e 2022, e em 2023 realizou uma quitação voluntária de R$ 281 milhões como parte do PRLF.[54]

Dada a recorrência da participação das operadoras em programas de refinanciamento, as empresas de telecomunicações parecem empregar as estratégias de perpetuação do ciclo de dívida vinculado aos programas de refinanciamento. Os leilões da Anatel são um bom exemplo de como os programas de refinanciamento cumprem uma função de estratégia comercial para as operadoras, para além do financeiro. A concessão das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações é realizada através de leilões da Anatel, que exigem a Certidão Negativa de Débitos (CND) como critério de habilitação. Dentro da CND, além do certificado propriamente Negativo, há mais dois tipos de certidões que podem ser emitidas: a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) e a Certidão Positiva (CP). A CPEN reconhece que as dívidas existem, mas estão incluídas em um programa de parcelamento e que estão sendo pagas em dia, possuindo os mesmos efeitos das certidões negativas de débitos.[55]

Dessa forma, as empresas podem ser habilitadas para os leilões com a CPEN sem quitarem o débito de dívida ativa. Considerando a recorrência tanto da participação em programas de refinanciamento quanto dos leilões da Anatel, como o recente leilão do 5G em que as maiores vencedoras foram a Tim, Claro e Vivo[56], é muito possível que as empresas se utilizem de artifícios como a CPEN para manterem seus benefícios em novas concessões enquanto são devedoras perenes do Fisco.

53 Soma dos pagamentos de parcelas do REFIS de 2020 a 2023 - Demonstrações financeiras anuais - Tim. 2020, 2021, 2022 e 2023 - Págs. 97, 103, 117, 115. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

54 Relatórios de demonstrações financeiras anuais - Para REFIS: Claro. 2020 - p. 71, 2021 p. 79; 2022 p. 89. Para PRLF, 2023 - p. 80. O relatório utilizado se refere ao último dia do ano relatado. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

55 Resolução Interna Anatel nº 428, de 28 de abril de 2025. Disponível em: https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes-internas/2024-resolu%C3%A7%C3%A3o-interna-428 / Análise Conselheiro Relator Jarbas José Valente - 04/12/2012. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=291109#:~:text=Percebe%2Dse%20que%20os%20eventuais%20d%C3%A9bitos%20objetos%20de,mesmos%20efeitos%20das%20certid%C3%B5es%20negativas%20de%20d%C3%A9bitos / Certidão Negativa de Tributos Federais: O que é e como emitir? Disponível em: https://manucci.law/certidao-negativa-tributos-federais/#:~:text=Certid%C3%A3o%20Positiva%20(CP):%20que,penhora%20ou%20execu%C3%A7%C3%A3o%20de%20bens

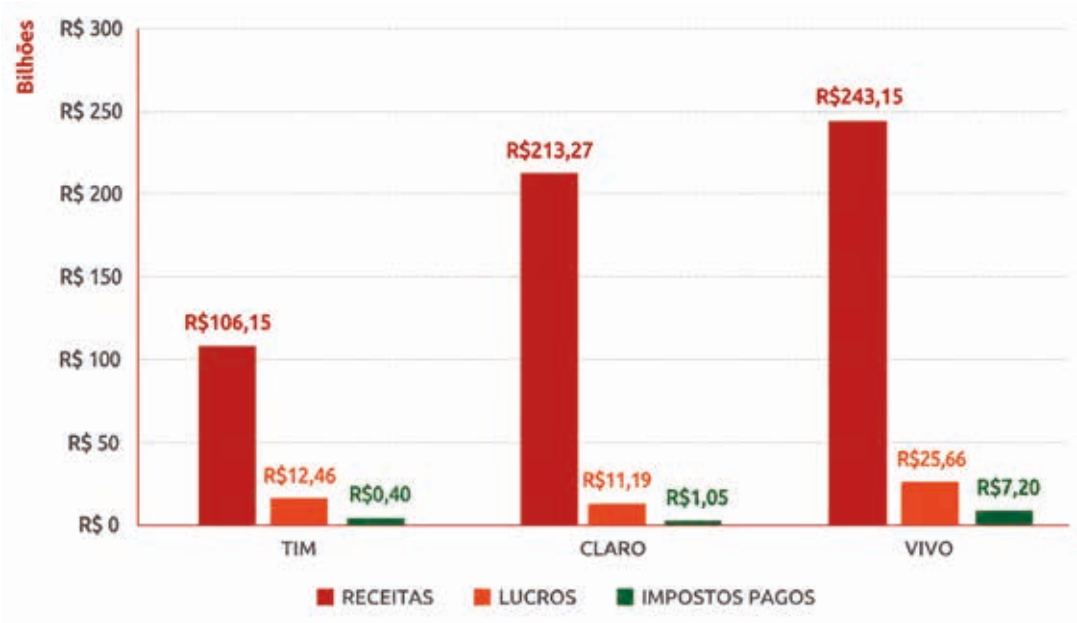
56 5G: Claro, Vivo e Tim arrematam faixa de 3,5 GHz, considerada a principal do leilão. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/04/5g-claro-vence-primeiro-lote-da-faixa-de-35-ghz-considerada-a-principal-do-leilao.ghtml

a) Impactos na arrecadação federal

A acumulação de dívidas tributárias por anos se traduz em um baixo pagamento de impostos por essas empresas. Analisando a esfera federal, nos últimos cinco anos (2020-2024) as três empresas somaram R$ 562,5 bilhões em faturamento, enquanto pagaram somente R$ 8,6 bilhões em impostos federais, o que representa 1,5% das receitas[57]. Embora o imposto seja pago sobre o lucro e não sobre a receita, os valores da receita podem fornecer uma indicação mais clara das operações, uma vez que os lucros declarados pelas multinacionais em nível nacional podem ser reduzidos artificialmente para diminuir as obrigações tributárias.

Analisando o Gráfico 3, é possível observar que existe uma diferença significativa entre as empresas: a Vivo é a melhor pagadora de impostos, desembolsando 18 vezes mais nos últimos cinco anos do que a Tim e 7 vezes mais do que a Claro[58]. A maior discrepância advém da Claro, que, mesmo tendo o dobro das receitas da Tim, com faturamento parecido com a Vivo, possui lucro e pagamento de impostos semelhantes à Tim, e não à Vivo.

Gráfico 5: Receitas, Lucros e Impostos - Vivo, Tim e Claro, acumulado 2020 a 2024



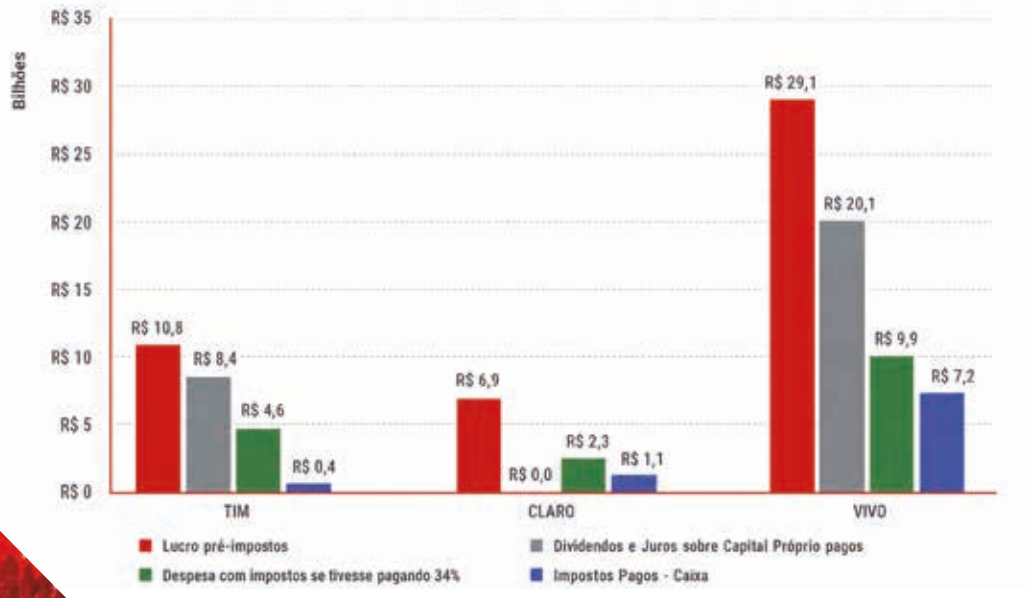
Fonte: demonstrações financeiras das empresas, dados de 2020 a 2024.
Elaboração: CICTAR

Apesar do alto faturamento, elas podem estar gastando muito e lucrando pouco, o que justificaria o baixo pagamento de impostos. Uma pergunta mais importante, portanto, é o quão longe as empresas estão de pagar o que deveriam, que corresponde a 34% dos seus lucros antes dos impostos: 24% referentes ao Imposto de Renda (IR) e 9% de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O gráfico abaixo representa, no acumulado de 2020 a 2024, os lucros antes dos impostos, os dividendos distribuídos para seus acionistas, as despesas se as empresas estivessem pagando os 34%, e o quanto elas de fato pagaram. O maior gap é na Tim, porém nenhuma delas está pagando o que deveria. Se as empresas pagassem os 34% de impostos, isso provavelmente reduziria o montante de lucro disponível para distribuição de dividendos; portanto, pode-se argumentar que a redução de impostos está subsidiando os dividendos para os acionistas.

57 Soma dos relatórios financeiros das três empresas entre 2020 e 2024. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48

58 Os dados deste parágrafo até o fim da seção foram retirados dos relatórios anuais das empresas. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48

Gráfico 6: 2020-2024 - acumulado de indicadores financeiros



Fonte: demonstrações financeiras das empresas, dados de 2020 a 2024.
Elaboração CICTAR

As estimativas oficiais das empresas contam a mesma história. As empresas divulgam anualmente sua taxa de imposto efetiva, também chamada de alíquota efetiva, que é calculada pela divisão dos impostos pagos pelas empresas pelos lucros, considerando diferimentos, deduções e incentivos fiscais. Em vez de pagar os 34%, as alíquotas efetivas **foram, em média, 7,92% da Tim e 11,90% da Vivo entre 2020 e 2024.** A Claro, por possuir lucros muito baixos, registrou uma média de 47,52% de alíquota efetiva oficial, mas seu caso será mais bem analisado no capítulo 8 [59].

b) Incentivos fiscais

As dívidas ativas, porém, são apenas um pedaço do baixo pagamento de impostos federais por essas empresas. Outro componente importante são os **incentivos fiscais** recebidos pelas empresas de telecomunicações. Os incentivos fiscais federais representam valores elevados e crescentes do orçamento público brasileiro. Para 2026, o gasto tributário para o ano de 2026 foi estimado em R$ 612,84 bilhões, um crescimento de 12,56% em relação a 2025, representando 4,43% do Produto Interno Bruto e 20,20% das receitas administradas pela Receita Federal[60].

De acordo com a autodeclaração das empresas extraída da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), **para o ano de 2024, as empresas de telecomunicações receberam R$ 495,6 milhões em renúncias fiscais do governo federal, enquanto estimativas da Receita para o período de 2015 a 2023 apontam R$ 1,09 bilhão em incentivos apenas para estas três empresas[61].**

A maior beneficiária é a Tim, que acumula 67,3% do valor divulgado na Dirbi, e o principal incentivo utilizado pelas empresas, com 86% do valor total, é a redução de 75% do Imposto de Renda para instalação, ampliação, modernização ou diversificação de suas operações quando enquadradas em setores

59 Média das Taxas Efetivas entre 2020 e 2024 da Vivo, Claro e Tim. As taxas aparecem nas demonstrações financeiras das empresas, nas notas "Imposto de renda e contribuição social correntes e diferidos" (Claro); "Reconciliação da despesa de imposto de renda e contribuição social" (Vivo) e "Despesas com imposto de renda e contribuição social correntes e diferidos" (Tim). Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

60 https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2026-base-conceitual.pdf p. 9-10

61 Ambas as bases estão no site Renúncias Fiscais de Tributos Federais, disponível em: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais

prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Não existem, porém, avaliações para entender se estes incentivos de fato estão cumprindo seus objetivos e não apenas aumentando o caixa das empresas beneficiadas. Trata-se de renúncias que existem há décadas: a Sudene foi criada em 1959, enquanto a Sudam é de 1966. Apesar desta perenidade no orçamento público, estas políticas nunca foram avaliadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), principal órgão com este intuito no governo federal[62].

Para além do governo, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco) considera a Sudam e a Sudene privilégios tributários, ao afirmar que os benefícios não são comprovados[63]. Um estudo da Universidade Federal do Ceará e da Sudene encontrou um efeito causal positivo dos incentivos na quantidade de vínculos e na massa salarial[64], mas há limitação nestes resultados devido ao conflito de interesse de uma avaliação realizada pela própria entidade que concede o incentivo. Por outro lado, a análise de 2021 feita pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) indicou que apenas cinco empresas foram responsáveis por R$22 bilhões de incentivos, 54% do total concedido naquele ano. Estas cinco empresas atuam nos setores de mineração, energia e petróleo, desnudando o quanto esses incentivos reforçam o padrão de exploração de recursos naturais concentrados nas regiões Norte e Nordeste, em especial na Amazônia brasileira[65].

Ao analisar os relatórios da Vivo, outro incentivo fiscal aparece como a principal justificativa para as baixas alíquotas efetivas, uma renúncia que nem é contabilizada nas bases da Receita Federal: os Juros sobre Capital Próprio (JCP). Só entre 2023 e 2024, a Vivo abateu R$ 1,9 bilhão de seus impostos devido a este incentivo[66]. Os JCP são uma forma de remuneração dos acionistas de uma empresa, baseada no capital investido, e o valor remunerado é deduzido como uma despesa na apuração do IRPJ e da CSLL. Ademais, quando pago aos sócios, está sujeito a uma retenção exclusiva na fonte de 15%, não se sujeitando à tabela do IRPF. Este incentivo pode ser criticado por criar uma distância considerável entre a taxação do capital e do trabalho. Ademais, o que aparenta ser uma despesa para a empresa representa apenas uma distribuição de resultados com tributação inferior[67].

No fim de 2025, foi sancionada uma lei que pode mudar este cenário de incentivos fiscais descontrolados. A Lei Complementar 224/2025 tem como objetivo evitar benefícios sem controle ou sem comprovação de resultados, com o objetivo de aumentar a transparência e o acompanhamento do uso do dinheiro público. A Lei tornou mais rígidas as regras para a criação ou prorrogação de benefícios fiscais: propostas de novas renúncias precisam informar quem será beneficiado, por quanto tempo o incentivo valerá, quais resultados se espera alcançar e como esses resultados serão acompanhados e avaliados[68]. Além disso, a lei prevê uma redução de 10% dos benefícios concedidos, o que afetará novos projetos no âmbito da Sudam e da Sudene[69]. Esta iniciativa, ainda que não se conecte diretamente com a avaliação e revisão de incentivos, certamente diminuirá o peso nas contas públicas e obrigará a um maior escrutínio dessas renúncias, principalmente quando conectada aos novos parâmetros de transparência, e deveria ser replicada nos demais entes da federação, principalmente nos estados.

62 CMAP. Políticas Avaliadas. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-cmap/politicas-avaliadas/avaliacoes-concluidas-por-ciclo

63 Unafisco Nacional. Nota Técnica Unafisco Nº 27/2023 De gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: Privilegiômetro Tributário de 2023. https://privilegiometrotributario.org.br/images/Nota_Tecnica_27-Privilegiometro_2023.pdf

64 Universidade Federal do Ceará e Sudene. Impacto dos Incentivos Fiscais da Sudene sobre o mercado de trabalho das empresas beneficiadas. https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/projetos-e-iniciativas/odne/estudos-e-avaliacoes/arquivos/PRODUTO_META3_SUDENE__19_04_24__revisado_.pdf

65 INESC. Nota Técnica: Incentivos Fiscais na Amazônia. Brasília, Junho de 2023. https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/06/nt-incentivos-fiscais-amazonia_0626.pdf

66 Vivo. Relatório da Administração 2024. p. 24 (tem 8.f. Reconciliação da despesa de imposto de renda e contribuição social) - Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48

67 Instituto de Justiça Fiscal. Injustiça Tributária: Imposto de renda maior sobre quem ganha menos. https://ijf.org.br/injustica-tributaria-imposto-de-renda-maMóvilAméricaior-sobre-quem-ganha-menos/

68 LEI COMPLEMENTAR Nº 224, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2025 https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2025-12-26;224

69 Mattos Filho. REIDI, SUDAM e SUDENE: a redução linear de benefícios tributários e a condição onerosa na LCP 224 https://www.mattosfilho.com.br/unico/reducao-beneficios-tributarios/

7.

Para empresas, refinanciamentos; para consumidores, fim do acesso a direitos

Em um mundo digital, o uso de celulares se transformou em parte fundamental do direito ao acesso à informação, considerado um direito humano pela Organização das Nações Unidas (ONU)[70]. Dado que 62% dos brasileiros utilizam apenas a rede móvel em celulares para terem acesso à internet[71], e que 90% dos serviços públicos federais estão digitalizados[72], o acesso à rede móvel se transformou numa via central de acesso a direitos.

Mesmo com essa importância central para milhões de brasileiros, este acesso é negado assim que o primeiro boleto não é pago. Enquanto as grandes empresas de telecomunicações passam anos sem pagar seus impostos, ignorando dívidas e esperando o próximo ciclo de anistia, a política de negociação com os clientes é rígida: a Anatel permite a suspensão dos serviços 15 dias após a notificação do débito, e após 60 dias há a possibilidade de cancelamento do contrato.[73]

A má qualidade do serviço prestado também não parece ser um critério para cortar as benesses das grandes empresas. Entre janeiro de 2023 e maio de 2025, foram registradas mais de 400 mil queixas às empresas de telecomunicações, segundo levantamento da Secretaria Nacional do Consumidor[74]. Para além da reclamação sobre a qualidade dos serviços, há registros de cobranças abusivas, excesso de quedas em pacotes de internet e de telefonia e dificuldade de realizar reclamações diretamente com o atendimento das operadoras.

Além de garantir as benesses para as multinacionais da telecomunicação e retirar o acesso à internet assim que a conta não é paga, o Estado brasileiro também falhou na expansão do acesso a redes no país. Para garantir o cumprimento do direito à comunicação, em 2000, através da Lei nº 9.998, foi criada uma série de fundos, sendo o principal deles o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), com parte do financiamento proveniente de obrigações fiscais das operadoras. Os recursos deveriam ser direcionados à expansão do acesso

70 Acesso universal à informação é direito humano fundamental, lembra UNESCO. Disponível em: https://www.telefonica.com/en/wp-content/uploads/sites/5/2025/03/fiscal-transparency-2024.pdf https://brasil.un.org/pt-br/84262-acesso-universal-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9-direito-humano-fundamental-lembra-unesco#:~:text=Acesso%20universal%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,As%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%2impostos0no%20Brasil

71 92 milhões de brasileiros acessam a Internet apenas pelo telefone celular, aponta TIC Domicílios 2022. Disponível em: https://cetic.br/pt/noticia/92-milhoes-de-brasileiros-acessam-a-internet-apenas-pelo-telefone-celular-aponta-tic-domicilios-2022/

72 GOV.BR alcança 90% dos serviços públicos digitalizados https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/gov-br-alcanca-90-dos-servicos-publicos-digitalizados

73 Anatel: Suspensão e rescisão contratual por falta de pagamento ou de crédito. Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/destaques/suspensao-e-rescisao-contratual-por-falta-de-pagamento-ou-de-credito#:~:text=A%20prestadora%20poder%C3%A1%20suspender%20o,de%20seu%20prazo%20de%20validade.

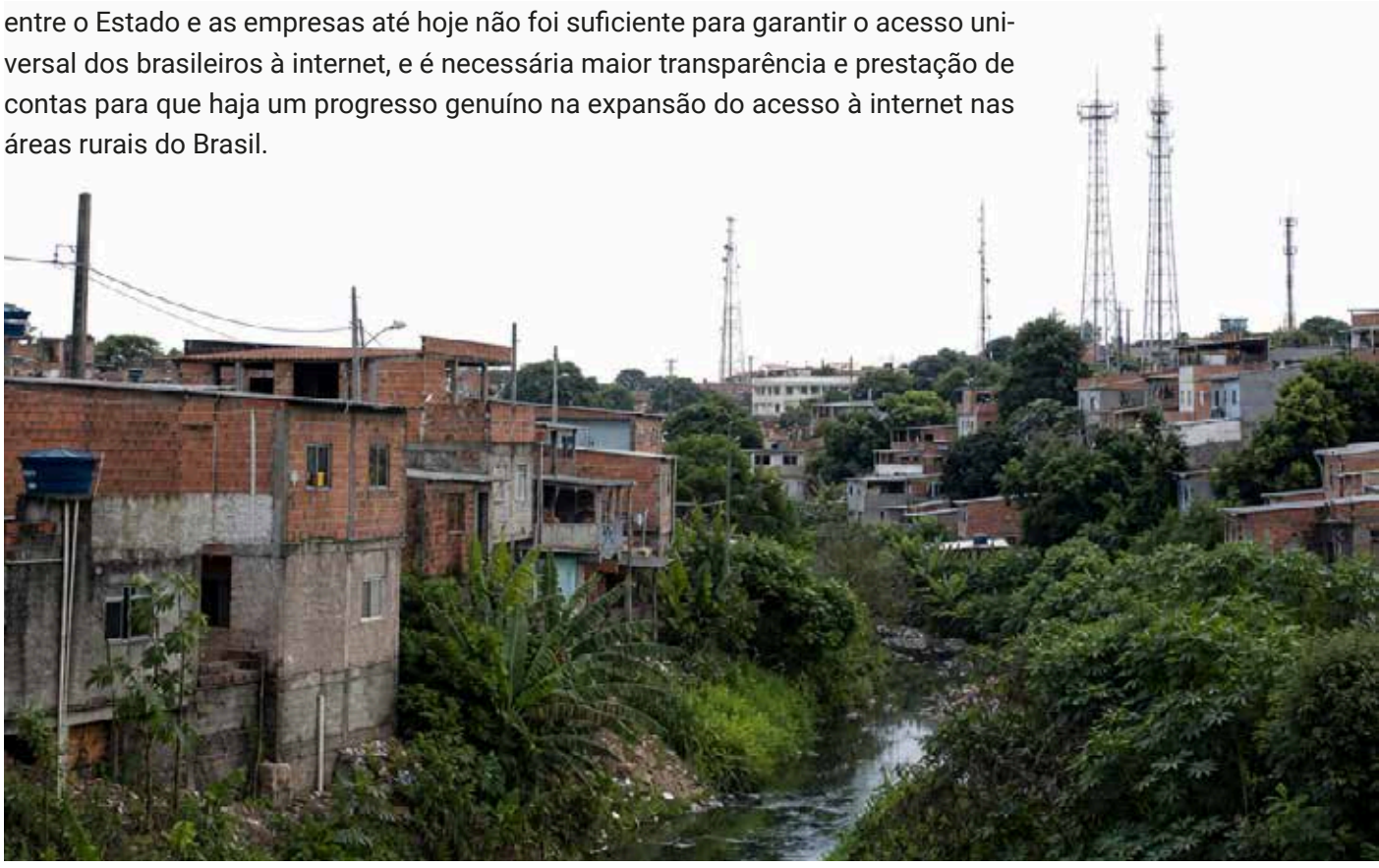
74 Desde 2023, operadoras de telecomunicações foram alvo de mais de 400 mil queixas no país. Disponível em:https://assessoriaexclusiva.com.br/desde-2023-operadoras-de-telecomunicacoes-foram-alvo-de-mais-de-400-mil-queixas-no-pais/

à internet no país, como para escolas, para projetos de desenvolvimento de tecnologias de soberania, para a segurança cibernética e para o financiamento de taxas da Anatel.

Entretanto, grande parte dos recursos passou 20 anos contingenciada nos cofres da União e não foi direcionada a estes objetivos. Dados da Anatel e do Siga Brasil apontaram que dos R$ 22,6 bilhões que foram arrecadados pelo FUST, entre os anos de 2000 e 2020, somente R$ 573 mil foram utilizados, em um único projeto[75]. Já a Conexis Digital, entidade que representa as operadoras, publicou um relatório afirmando que de 2001 até o final de 2024 R$ 260,9 bilhões haviam sido arrecadados por cinco fundos setoriais (incluindo o FUST), em contraste com os R$23,6 bilhões aplicados nos projetos, o que representa apenas 9% de aplicação[76]. O Tribunal de Contas da União (TCU) expôs que 69,4% dos valores do FUST foram utilizados em outros fins, como remuneração de instituições financeiras e auxílios para servidores do Ministério das Comunicações entre os anos de 2001 e 2015. Essas retiradas reduziram o valor disponível no fundo de R$ 22,6 bilhões para R$ 5,6 bilhões em 2019[77].

A ausência dos recursos em projetos de expansão se reflete nos dados de acesso à internet no país: apenas 49,5% dos domicílios rurais no Brasil estavam conectados à internet em 2026[78].

Essa lacuna da população que não acessa à internet no país pode ser vista como um fracasso do FUST, criado exclusivamente para suprir a demanda de universalização dos serviços de telecomunicações. Também pode demonstrar que os benefícios vinculados à Sudam e à Sudene, que têm como objetivo explícito a promoção do desenvolvimento regional, provavelmente não foram aplicados para aumentar o acesso à rede móvel destas regiões. De qualquer forma, a articulação entre o Estado e as empresas até hoje não foi suficiente para garantir o acesso universal dos brasileiros à internet, e é necessária maior transparência e prestação de contas para que haja um progresso genuíno na expansão do acesso à internet nas áreas rurais do Brasil.



75 Após 20 anos e R$ 22,6 bi arrecadados, Fust falha em ampliar acesso à internet. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/17/apos-20-anos-e-r-22-6-bi-arrecadados-fust-falha-em-ampliar-acesso-a-internet

76 SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES | FUNDOS SETORIAIS 2024. Disponível em: https://conexis.org.br/wp-content/uploads/2025/04/FUNDOS-SETORIAIS_2024-1.pdf

77 Após 20 anos e R$ 22,6 bi arrecadados, Fust falha em ampliar acesso à internet. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/17/apos-20-anos-e-r-22-6-bi-arrecadados-fust-falha-em-ampliar-acesso-a-internet

78 Agência Nacional de Telecomunicações - Painel de dados - Infraestrutura - Cobertura Móvel. Disponível em: https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/cobertura-movel

8.

Testando os limites da lei

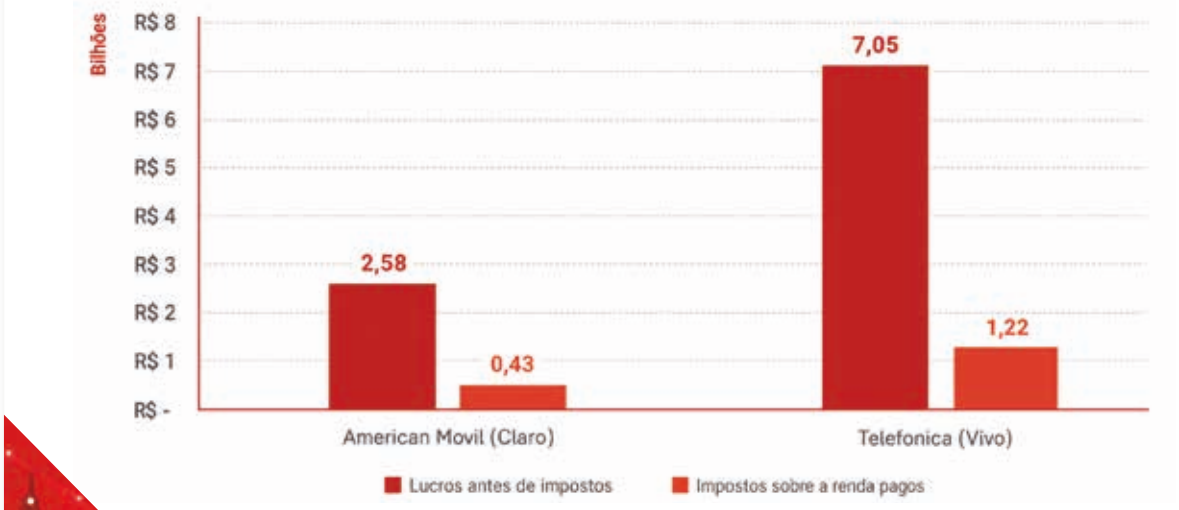
Até agora, o relatório demonstrou que as grandes empresas de telefonia acumulam bilhões em dívidas ativas não pagas com dezenas de estados da federação e com a União, o que reflete em um baixo pagamento de impostos e milhões em dividendos para seus acionistas. Além do Estado brasileiro não cobrar estas dívidas e garantir repetidos programas de refinanciamento, fornece outros benefícios para as empresas, na forma da concessão de contratos que não exigem o pagamento completo das dívidas e de volumosos incentivos fiscais que, ao não serem avaliados e se manterem por décadas no orçamento brasileiro, podem ser considerados privilégios.

Infelizmente, as empresas de telecomunicações não param por aí. As ferramentas de planejamento tributário agressivo empregadas pelas empresas vão além das intenções e desafiam os limites das leis, ferindo a arrecadação do Estado para além do que ele estaria a princípio disposto a conceder. A partir de exemplos, o relatório procurará apontar caminhos para aumentar a arrecadação do Estado, tanto a nível estadual quanto federal.

a) Claro e os indícios de transferência de lucros

Para entendermos o quão baixo é o pagamento de impostos federais da Claro, devemos comparar com a Vivo, que possui faturamento parecido. Tanto a Telefónica quanto a América Móvil publicam relatórios sobre transparência tributária, que são dados sobre quantos impostos elas pagam em cada país em que atuam. A publicação destes dados não é obrigatória nem estandardizada, o que dificulta comparações. Porém, utilizando os dados disponíveis para 2023 destas empresas, a mesma discrepância pode ser identificada, com a Telefónica lucrando e pagando três vezes mais impostos no Brasil do que a América Móvil, como demonstrado no Gráfico 7. Mas, visto que, como já demonstrado anteriormente no Gráfico 5, as receitas destas duas empresas no Brasil são similares, onde estão os lucros da Claro?

Gráfico 7: Lucros e impostos pagos no Brasil em 2023 - Telefónica e América Móvil



Fontes: Sustainability Report América Movil - 2024, p. 189 (valores em pesos mexicanos convertidos à taxa de 0,3 pesos por real - 24/02/2026; Telefónica - Fiscal Transparency 2024 p. 18 (valores em milhões de euros convertidos à taxa de 6,06 euros por real - 24/02/2026).

Elaboração CICTAR

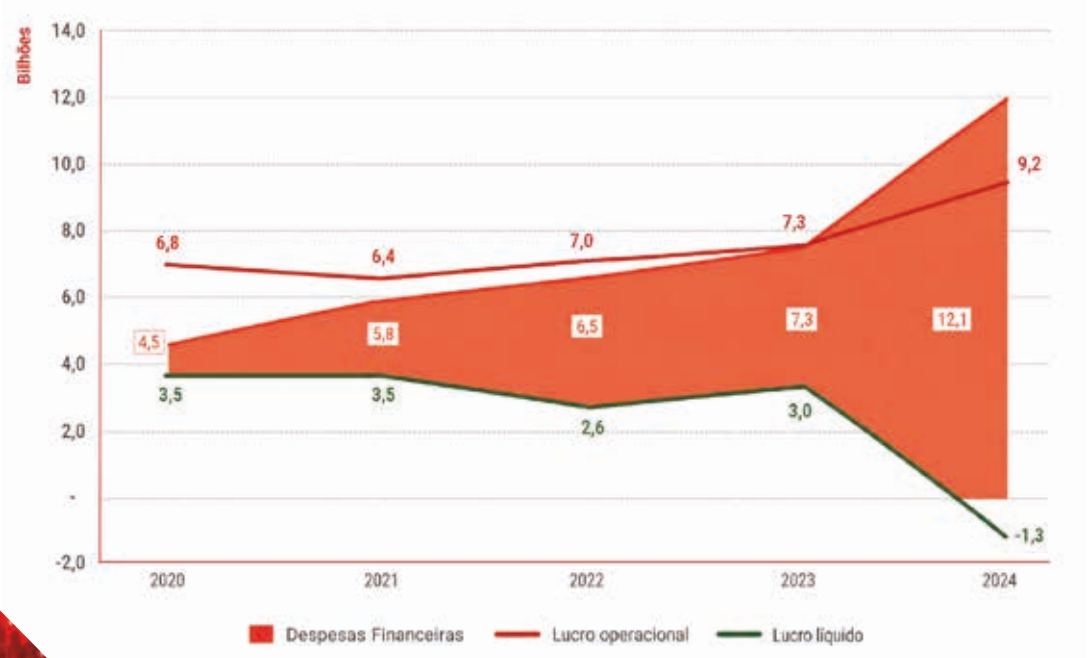
A falta de lucratividade na Claro nos últimos anos não é um acaso ou um indicativo de crise no modelo de operações na companhia. Publicamente, a Claro está muito feliz pelos seus resultados, divulgando grandes aumentos de receita e de EBITDA e a expansão no número de clientes nos últimos anos[79]. Porém, a utilização apenas do EBITDA, que é a sigla em inglês para Lucros antes de Juros, Impostos,

79 Teletome. Claro tem receita de R$ 49 bilhões no Brasil em 2024, alta de 6,9%. https://teletime.com.br/11/02/2025/claro-tem-receita-de-r-49-bilhoes-no-brasil-em-2024-alta-de-69/

Depreciação e Amortização, esconde lucros líquidos ínfimos ou negativos nos últimos anos. O EBITDA é similar ao lucro operacional, que mostra a lucratividade das operações antes das demais despesas da corporação, como as tributárias e financeiras. Quem sofre com a falta de lucros é principalmente o Estado brasileiro, pois o pagamento de impostos federais é sobre os lucros, não sobre o EBITDA. Os acionistas da empresa, a princípio, também são prejudicados, pois o pagamento de dividendos também é dependente da lucratividade da empresa, e a Claro não pagou dividendos nos últimos cinco anos.

Mas para onde estão indo os recursos entre o lucro operacional e o lucro líquido? Basicamente, para o pagamento de despesas financeiras, mais especificamente juros e amortizações de dívidas e perdas cambiais. Em 2024, as despesas financeiras chegaram a ultrapassar o lucro operacional, o que causou um lucro líquido negativo (prejuízo) de R$ 1,3 bilhão neste ano, como aparece no Gráfico 8.

Gráfico 8: Lucro operacional, despesas financeiras e lucro líquido da Claro Telecom Participações



Fonte: demonstrações financeiras da Claro Telecom Participações, 2020-2024

Elaboração CICTAR

Qual o teor dessa dívida? Além de empréstimos com instituições brasileiras, que somaram R$ 10,4 bilhões em 2024, a Claro possui um passivo de R$ 32,4 bilhões com partes relacionadas, que são empresas pertencentes à sua dona, a América Móvil. Essas dívidas são mais de 3 vezes superiores aos empréstimos contraídos junto a instituições brasileiras. Este passivo se constitui principalmente por empréstimos realizados com duas subsidiárias: a Amov Finance B.V., da Holanda, no valor de R$ 10,5 bilhões; e a AXM International Mobile S.A de C.V, do México, no valor de R$ 19,9 bilhões[80].

Essas dívidas com ela mesma estão aumentando anualmente as suas despesas financeiras. Em 2024, dos R$ 12,06 bilhões em despesas financeiras, R$ 8,8 bilhões (73% do total) foram com partes relacionadas[81]. A empresa não esclarece se as dívidas são em dólares ou reais, porém, dados os altos valores de gastos com variações cambiais (R$ 5,0 bilhões em 2024)[82] e o fato de que são empresas de fora do Brasil, é provável que sejam em dólares, ainda que os valores nos relatórios financeiros apareçam em reais.

80 Relatório de demonstrações financeiras - Claro 2025 - p. 89. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

81 Relatório de demonstrações financeiras - Claro 2025 - p. 89 (despesas com partes relacionadas); p. 100 (despesas financeiras totais). Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

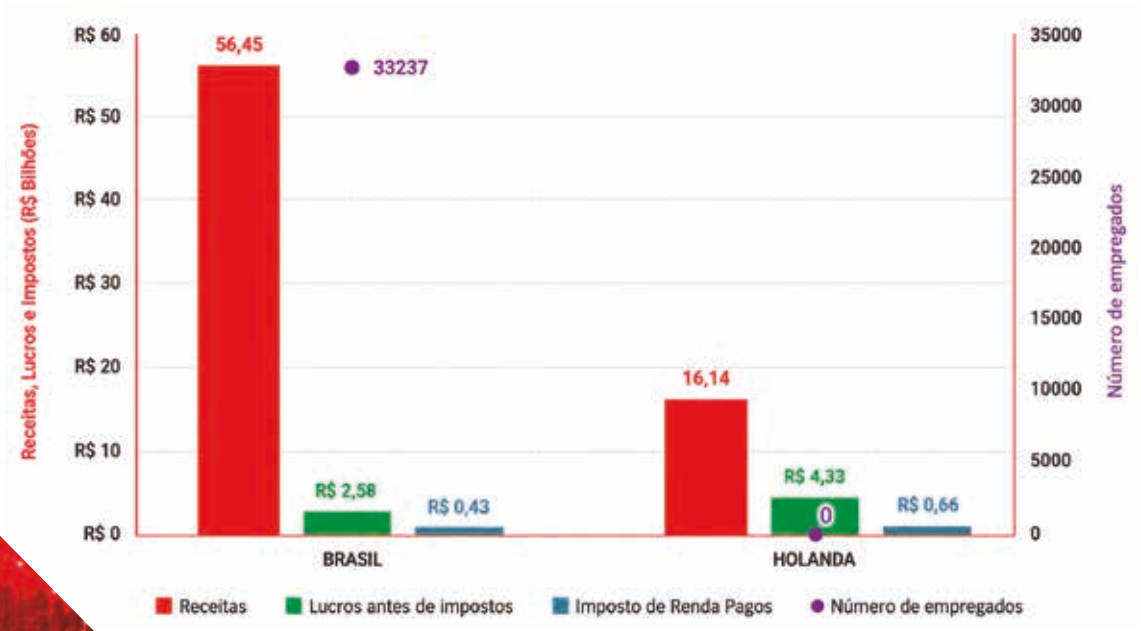
82 Relatório de demonstrações financeiras - Claro 2025 - p. 100 (Variações cambiais, líquidas). Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

A empresa também não divulga em seus relatórios o objetivo destes empréstimos. Porém, dado o alto montante, a localização das subsidiárias em um paraíso fiscal e no país-sede da empresa, os valores em dólares e as taxas de juros elevadas — principalmente dos empréstimos holandeses, com média de 12,02% no consolidado de 2024 —, há forte possibilidade de se tratar de uma transferência de lucros, ou *profit shifting*, em inglês.

Profit shifting é uma estratégia de planejamento tributário agressivo que consiste em uma corporação multinacional usar uma subsidiária em um paraíso fiscal para cobrar custos das filiais da empresa em outros países. Estes custos podem ser de vários tipos, como juros de uma dívida a taxas altas; custos pelo uso da marca, patentes e outros bens "intangíveis"; e taxas de consultoria, gestão, administração ou outros nomes genéricos. Ao pagar estes custos, as empresas diminuem os lucros disponíveis para serem tributados nos países em que atuam, em operação conhecida como erosão da base tributária. Estimativas da OCDE sugerem que a transferência de lucros e outros métodos de erosão da base tributária levam à perda anual global de 100 a 240 bilhões de dólares[83] e as autoridades tributárias pelo mundo estão cada vez mais adotando medidas para coibir essa atuação - que apesar de frequentemente tecnicamente legal, vai contra o espírito das leis tributárias - e cobrar os impostos devidos pelas multinacionais.

Outro indício de se tratar de uma transferência de lucros no caso da Claro/América Móvil são os valores divulgados pela empresa em sua declaração país por país. Em relação às suas operações na Holanda, a América Móvil alega que a Amov Finance B.V. tem como atividade principal "finanças internas do grupo"[84], e, ao divulgar o quanto lucra e paga de impostos no país, os números ganham dos brasileiros, apesar da empresa possuir faturamento total e número de trabalhadores muito inferiores — no caso, não há nenhum trabalhador da América Móvil na Holanda. **Como defender que se trata de uma presença real da empresa na Holanda, e não apenas uma empresa-fachada com o objetivo de**

Gráfico 9: Receitas, Lucros, Imposto de Renda e Número de empregados da América Móvil em suas operações no Brasil e na Holanda



Fonte: América Móvil - Sustainability Report América Movil - 2024, p. 189
Elaboração CICTAR

83 OECD. Base erosion and *profit shifting* (BEPS). https://www.oecd.org/en/topics/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html.

84 Sustainability Report América Movil - 2024, p. 192. Disponível em: https://sostenibilidad.americamovil.com/portal/su/pdf/Relat%C3%B3rio-de-Sustentabilidade-2024.pdf

reduzir a carga tributária da multinacional no Brasil e no mundo?

Ao não lucrar no Brasil, escorrendo suas receitas em dívidas com partes relacionadas, a empresa garante um baixo pagamento de impostos no Brasil. O não pagamento de dividendos, o outro lado da baixa lucratividade, não parece ser um problema, pois, no Brasil, a empresa não vende ações para o público, apenas emite debêntures, e possui controle acionário da América Móvil, que está recebendo sua parte via suas dívidas com a Claro Telecom Participações.

A América Móvil, que possui 19% de suas receitas advindas de suas operações no Brasil, distribuiu R$ 27,3 bilhões em dividendos para seus acionistas nas Bolsas de Valores de Nova York e do México nos últimos três anos (2022-2024)[85]. Apesar de ser uma companhia pública, a família de Carlos Slim Helú controla 57,7% das ações da América Móvil, garantindo seu controle e o recebimento da maior parte dos dividendos emitidos pela corporação[86].

Carlos Slim é o 16º homem mais rico do mundo. Com patrimônio de 82,5 bilhões de US$ em 2025, sua fortuna praticamente dobrou nos últimos anos, de US$ 52,1 bilhões em 2020 para US$ 102 bilhões em 2024[87]. **Parte deste valor vem dos lucros da Claro no Brasil, direcionados de paraísos fiscais e subsidiárias no México para seus bolsos antes de se converterem em impostos pagos no Brasil.** Sua menção nos Paradise Papers em 2017, devido à presença de uma subsidiária da América Móvil, a Telecom Americas, no paraíso fiscal das Bermudas, e à utilização dos serviços da Appleby, empresa no centro da investigação, foi defendida como legal por Carlos e não foi investigada pelas autoridades mexicanas[88]. A sua atuação no Brasil, porém, deve ser objeto de maior escrutínio pelas autoridades brasileiras.

b) Autuações e a amortização de ágio interno da Tim

Os valores inscritos em dívida ativa são a última etapa na cadeia do processamento de uma irregularidade tributária, que se inicia com uma autuação fiscal, que é quando o Fisco identifica e notifica que encontrou alguma irregularidade nas informações fiscais de uma empresa, seja falta de informação, erro em declarações ou porque o imposto não foi pago[89], e finaliza com o reconhecimento e a inscrição em dívida ativa, após todo o devido processo legal já ter ocorrido e a dívida ainda não ter sido paga.

Portanto, a dívida ativa é apenas a ponta do iceberg, havendo outros bilhões em possíveis dívidas que estão ainda no meio de autuações e processos legais, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Em seus relatórios financeiros, as empresas divulgam suas contingências tributárias, que são os riscos fiscais que podem gerar obrigações financeiras futuras, divididas em valores prováveis/provisões — quanto a empresa acredita que vai precisar desembolsar — e valores autuados/possíveis — quando a empresa não acredita que vai precisar realizar qualquer pagamento. **Somando os valores possíveis e prováveis, as três empresas de telecomunicações em 2024 possuíam R$ 100,7 bilhões em contingências tributárias e esperavam pagar apenas 8,5% desses valores.**

85 Consolidated Statements of Cash Flows. 2024 AMÉRICA MÓVIL, S.A.B. DE C.V. AND SUBSIDIARIES. - p. 103 (entre F-8 e F-9). Dividends paid. Soma dos valores de 2022 a 2025. *Conversão de 1 peso 0,3 reais (26/02/2026). Disponível em: https://www.americamovil.com/English/investors/reports-and-filings/annual-reports/default.aspx

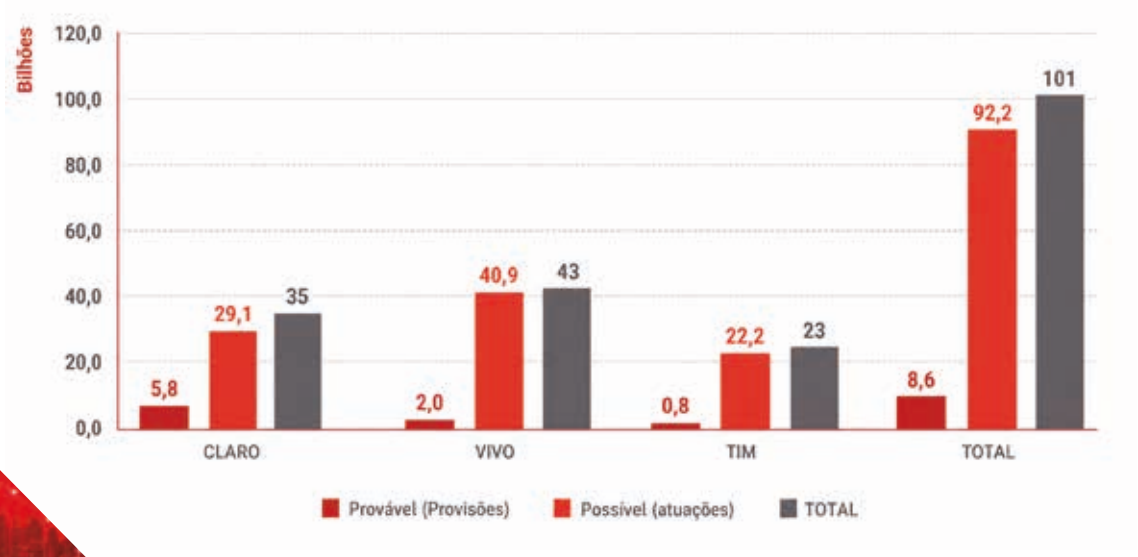
86 https://s22.q4cdn.com/604986553/files/doc_financials/2024/ar/As-Filed-AMERICA-MOVIL-SAB-DE-CV-20F-2024.pdf Relatório de demonstrações financeiras América Móvil 20-K 2024. p. 88 (revenues from Brazil) and p. 46 (shareholder information); Capital IQ (www.capitaliq.com) dividends 2020-2024

87 Forbes; World's Billionaires List. Carlos Slim Helu & family. Disponível em: https://www.forbes.com/billionaires/ . Dados extraídos em 11 de abril de 2026.

88 Mexico watch: Paradise Papers; Nafta 5th round. Disponível em: https://www.bnamericas.com/en/news/mexico-watch-paradise-papers-nafta-5th-round Unisinos.; Os Legionários de Cristo nos Paradise Papers. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/sobre-o-ihu/78-noticias/573383-os-legionarios-de-cristo-nos-paradise-papers

89 Jettax. Autuação fiscal: o que é, quais as causas e como evitar. Disponível em: https://www.jettax.com.br/blog/autuacao-fiscal/

Gráfico 10: Contingências Tributárias de 2024: Vivo, Tim e Claro.



Fontes: demonstrações financeiras de 2024 das empresas. Tim p. 114 e 118; Vivo p. 50, Claro p. 70

Elaboração CICTAR

Parte destes valores muito baixos de provisões se deve aos programas de refinanciamento que, como já vimos, as empresas já internalizaram como ferramentas de planejamento tributário e aumentam os valores não pagos pelas empresas. Outra parte, porém, refere-se a possíveis irregularidades no pagamento dos tributos que frequentemente as empresas esperam não pagar ou ter grande parte do valor autuado abatido na sentença final, diminuindo o valor provisionado.

O volume e o caráter destas supostas irregularidades, no caso das empresas de telecomunicação, devem causar preocupação. Só a Tim, a empresa que possui o menor valor em contingências entre as três, acumulou em 2024 184 processos na esfera federal e 147 na esfera estadual. Este número se refere apenas a casos em que há provisão de recursos, isto é, que ela espera perder[90].

Este volume de processos há anos preocupa não somente as autoridades fiscais, mas também os acionistas da Tim: em 2012, jornais italianos publicaram que a justiça brasileira decidiu contra a Tim em um caso de cobrança de débitos tributários, o que levou a uma queda de 3,64% das ações da Telecom Italia na Bolsa de Milão[91]. No mesmo ano, o nível desta dívida também foi criticado por acionistas brasileiros. O acionista JVCO Participações alegou que a empresa possuía 6,6 bilhões em autuações, com uma provisão "irrisória" de apenas R$ 126,5 milhões para potenciais riscos tributários[92]. Parece que, desde então, o volume de autuações só cresceu.

O caráter das supostas irregularidades é vasto e diverso. Algumas das irregularidades apontadas pelas autoridades tributárias e identificadas pelas empresas como perda provável são:

- **Tim**: aproveitamento indevido de créditos de PIS e COFINS; falhas na contribuição ao FUST/FUNTTEL; erros na metodologia de compensação de prejuízos fiscais; cobrança de glosa (anulação ou rejeição de créditos indevidamente apurados) de ICMS[93].
- **Claro**: aproveitamento indevido de crédito do imposto no ativo imobilizado; exigência de ICMS sobre alegadas deduções da base de cálculo; suposto não recolhimento de taxas de fiscali-

90 Relatório de demonstrações financeiras anuais TIM 2024 p. 114-115. - Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

91 Exame. TIM diz ser improvável ter que pagar dívida de impostos. 20 de agosto de 2011. Disponível em: https://exame.com/negocios/tim-diz-ser-improvavel-ter-que-pagar-divida-de-impostos-2/?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento

92 Terra. TIM nega dívida de R$6,6 bi e problemas junto à CVM. 12 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.terra.com.br/byte/internet/tim-nega-divida-de-r66-bi-e-problemas-junto-a-cvm,48f8201fd70ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html

93 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Tim p. 114-115. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

zação; exclusão de receitas e custos de interconexão da base de cálculo do FUST; glosas de créditos de PIS, COFINS, IRPJ e CSLL, entre outras[94].

- **Vivo**: inconformidades decorrentes de não homologação de pedidos de compensação e pedidos de restituição; majoração da base de cálculo do PIS e da COFINS, bem como majoração da alíquota da COFINS; glosa de créditos de ICMS; não tributação de serviços de telecomunicações; saídas de mercadorias com preços inferiores aos de aquisição; não tributação de valores concedidos a título de descontos aos clientes; entre outros[95].

Não cabe a este relatório julgar a procedência ou não de cada autuação, que é assunto entre as autoridades tributárias e as empresas. Entretanto, uma autuação relacionada à Tim que foi recentemente julgada em favor do Fisco no Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf) demonstra que, pelo menos para este caso, **houve a implementação de estratégias agressivas de planejamento tributário que tiveram como objetivo diminuir a arrecadação do Estado brasileiro**. Este caso também demonstra a importância de promover justiça fiscal para fechar essas brechas que aumentam a distância entre as grandes corporações e as demais empresas que atuam no Brasil.

Trata-se da questão dos descontos permitidos em relação ao ágio. Desde 1997, com o Decreto-Lei nº 1.598[96], o governo federal brasileiro permite que as empresas deduzam o valor do ágio dos lucros para o cálculo do IRPJ e da CSLL. O ágio é o valor de uma empresa que não é representado por seus ativos ou passivos físicos e é gerado no momento de sua aquisição por outra empresa. O ágio ocorre, pois, ao adquirir uma empresa, ou uma porcentagem de suas ações, o comprador também está comprando a marca e a base de clientes da empresa, que gerarão lucros futuros; portanto, deve pagar um preço maior do que o valor da empresa. O cálculo do ágio geralmente se calcula pelo valor da compra menos o valor contábil da empresa.

A dedução fiscal de ágio não é uma prática padronizada internacionalmente, mas é utilizada no Reino Unido[97] e nos Estados Unidos[98], entre outros países. Um estudo realizado nos EUA concluiu que a dedução contribuiu para um aumento significativo nos valores de aquisição e que, em vez de funcionar como um subsídio para as empresas adquirentes, os benefícios fiscais tornaram-se parte da negociação e foram, em sua maioria, para os acionistas da empresa-alvo[99].

Embora não existam estudos semelhantes no Brasil, há organizações contrárias à prática, como o Instituto Justiça Fiscal, que defende que as deduções de ágio são uma brecha tributária que deveria ser eliminada da legislação tributária brasileira[100]. Ademais, trata-se de mais um incentivo fiscal às grandes companhias que não aparece nos dados oficiais de incentivos fiscais elaborados pela Receita Federal e que estimula a concentração do mercado via compra de empresas por grandes corporações. **Só a Vivo registrou em seu balanço patrimonial de 2024 um ágio de R$ 26,5 bilhões, decorrente de combinações de negócios ocorridas ao longo dos anos, que pode ser recuperado pela empresa em exercícios futuros[101]. A Tim registrou R$ 3,1 bilhões e a Claro R$ 7,1 bilhões de ágio para o ano de 2024[102].**

94 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Claro p. 70-72. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

95 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Vivo p. 50-51 (20.c.1. Provisões e contingências tributárias). Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

96 Decreto-Lei nº 1.598. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1598.htm#art20

97 https://library.croneri.co.uk/cch_uk/pctm/50-880

98 Goodwill Accounting Guidelines. Disponível em: https://www.wallstreetprep.com/knowledge/goodwill-amortization-difference-gaap-tax-accounting/

99 The Effects of Goodwill Tax Deductions on the Market for Corporate Acquisitions. Disponível em: https://publications.aaahq.org/jata/article-abstract/22/s-1/34/8666/The-Effects-of-Goodwill-Tax-Deductions-on-the?redirectedFrom=PDF

100 IJF disponibiliza Nota sobre as alterações na legislação do Imposto de Renda propostas pelo Governo Federal. Disponível em: https://ijf.org.br/ijf-disponibiliza-nota-sobre-as-alteracoes-na-legislacao-do-imposto-de-renda-propostas-pelo-governo-federal/

101 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Vivo 2024 p. 40. "14.c. Composição e movimentação", Consolidado. Valores de ágio estão na primeira coluna.

102 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Claro - p. 62. Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Tim p. 94. Para correta extração dos dados dos relatórios financeiros das empresas, ver nota 48.

Para além da discussão se o incentivo fiscal é justificável ou não, uma prática que vem ocorrendo é o "planejamento fiscal abusivo"[103] desta legislação via o ágio interno, isso é, a compra de uma empresa por outra empresa relacionada, ou a criação de uma empresa fantasma dentro do mesmo grupo, apenas para fins de amortização.

Este foi o caso julgado no valor de R$ 700 milhões em maio de 2024 contra o Grupo Tim pela 1ª Turma do Carf. Entre outras questões, o Carf negou à empresa a possibilidade de amortização de ágio interno formado na aquisição de empresas de telefonia celular durante o processo de privatização do sistema de telefonia brasileiro, em 1998. Para a Receita, as operações tiveram intuito exclusivamente fiscal, articulando transferências societárias restritas a empresas relacionadas entre si, não independentes e integrantes do Grupo Tim. A empresa alega que vai recorrer ao Judiciário[104].

Não se trata de um caso apaziguado: há casos em que o ágio interno foi permitido[105]. Porém, Superior Tribunal de Justiça, em 2026, fixou a tese de que indícios de que o ágio interno gerado em operações societárias foi criado artificialmente bastam para impedir sua amortização fiscal, e que é fundamental o efetivo pagamento do ágio[106]. Mais importante, houve uma atualização da legislação em 2014, com a Lei Federal nº 12.973[107], e as reduções de ágio de empresas relacionadas foram proibidas, e um laudo de um terceiro independente tornou-se obrigatório para todas as deduções.

As empresas de telecomunicações seguem ganhando prêmios relacionados à sua expansão e compra de outras empresas, na forma das deduções de ágio. Em 2022, a Tim S.A., e Vivo e a Claro, concluíram o processo de aquisição dos ativos móveis da Oi Móvel S/A que, para a Tim, levou a amortizações de ágio de R$ 231 milhões em 2023 e R$ 388 milhões em 2024[108]. Ademais, além do caso de ágio indevido da Tim descrito acima, a Vivo também possui diversas autuações lavradas pela Receita Federal por deduções indevidas de despesas relacionadas à amortização de ágio, nos montantes consolidados de R$ 36,9 milhões em 2024, ainda que não seja possível saber o motivo das autuações[109].

Por dentro ou testando os limites da lei, as deduções de ágio demonstram mais um privilégio acumulado pelas grandes empresas que apoiam sua expansão e distribuição de dividendos e diminui os recursos disponíveis para o financiamento de serviços públicos de qualidade.

É importante destacar que há um fator estrutural que estimula os grandes contribuintes, como Vivo, Claro e Tim, a implementarem planejamentos tributários agressivos, como a dedução do ágio interno, ainda que corram o risco de serem questionadas pela Receita Federal do Brasil – RFB.

Em caso de autuação fiscal, o processo é decidido na fase administrativa no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Até 2020, no caso de julgamentos empatados no CARF, um representante da Fazenda Pública, presidente da turma, tinha o voto de minerva por meio do chamado "Voto de Qualidade".

Em abril de 2020 uma emenda à Medida Provisória 899/2019 acabou com o Voto de Qualidade. Apoiada pelo Ministro Paulo Guedes e sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro a mudança foi convertida no artigo 23 da Lei 13.988/2020.

Tal alteração, na prática, delegou às confederações empresariais a interpretação da legislação

103 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Justiça mantém decisão favorável à PGFN em caso de ágio interno Empresa de transportes foi proibida de descontar Imposto de Renda de Pessoa Jurídica em incorporação dentro do grupo econômico. https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2026/justica-mantem-decisao-favoravel-a-pgfn-em-caso-de-agio-interno#:~:text=Quando%20ocorre%20entre%20empresas%20do,%C3%A0%20Lei%20n%C2%BA%2012.973/2014.

104 Jota. Carf mantém autuação contra Tim em caso milionário sobre ágio. Disponível em: https://www.jota.info/tributos/carf-mantem-autuacao-contra-tim-em-caso-bilionario-sobre-agio

105 Jota. Em decisão inédita, STJ permite amortização de ágio. Disponível em: https://www.jota.info/tributos/em-decisao-inedita-stj-permite-amortizacao-de-agio

106 Consultor Jurídico. Indícios de ágio interno artificial impedem amortização fiscal, decide STJ. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-fev-11/indicios-de-agio-interno-artificial-impedem-amortizacao-fiscal/

107 https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////_Ato2011-2014/2014/Lei/L12973.htm

108 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Tim p. 75. Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

109 Relatório de demonstrações financeiras anuais 2024 - Vivo p. 24 (8.g. Incertezas sobre o tratamento de imposto de renda e contribuição social). Para extrair corretamente os dados das empresas, ver nota 48.

tributária e a decisão sobre a legalidade de planejamentos fiscais implementados por grandes empresas, pois os representantes indicados pelas confederações passaram a conseguir bloquear a cobrança de tributos sem um voto sequer de um representante da Fazenda.

Assim, apenas para os grandes contribuintes, a revisão administrativa foi transformada em revisão empresarial da cobrança de tributos, pois em caso de empate no julgamento paritário o contribuinte passou a vencer. O resultado do empate passou a ser a extinção definitiva da cobrança, uma vez que a União Federal é impedida de recorrer ao Poder Judiciário de uma decisão contrária no CARF (um conselho da própria União Federal, que não pode litigar contra ela mesma). Por outro lado, ao contribuinte continuou sendo assegurado seu direito de discutir a matéria no judiciário em caso de decisão contrária.

A queda do Voto de Qualidade foi uma significativa vitória das elites empresariais. A conquista definitiva do poder de interpretar legislação tributária no CARF é um meio pelo qual o impacto de políticas distributivas pode ser freado, independentemente do espírito da lei tributária aprovada no Congresso.

Tendo em vista que a modificação aprovada pelo Governo Bolsonaro estava causando prejuízo às contas públicas, em 12 de janeiro de 2023, após o retorno do PT ao Governo Federal, foi publicada a Medida Provisória 1.160/23, que reestabeleceu o Voto de Qualidade a favor da Fazenda Pública no CARF.

Entretanto, forte resistência política impediu a conversão da medida provisória em lei no prazo legal de 120 dias. Em 1º de junho de 2023 a medida perdeu seus efeitos e a legislação aprovada pelo Governo Bolsonaro foi reestabelecida. Como resultado do plano frustrado de alterar a legislação por meio de medida provisória, o Governo Federal enviou para o Congresso o Projeto de Lei nº 2.384/2023, em regime de urgência, para novamente tentar restaurar o Voto de Qualidade. O PL 2.384/2023 foi aprovado pelo Câmara Federal no dia 7 de julho de 2023, mas foram feitas várias alterações no texto proposto pelo Governo, que levaram em conta negociação do Ministro da Fazenda Fernando Haddad com a OAB e as entidades empresariais. O projeto foi aprovado no Senado em 30 de agosto de 2023. Seguiu para sanção presidencial e foi transformado na Lei 12.689/2023,

No fim das contas, apresar do Congresso ter aprovado o retorno do Voto de Qualidade, houve a concessão de diversos benefícios para as empresas no caso de processos perdidos após julgamentos empatados, entre eles (i) a extinção de multa (que corresponde a 75% ou 150% do valor do tributo devido); (ii) o impedimento de representação para fins penais; (iii) a extinção de juros se a empresa não recorrer ao judiciário; e (iv) inúmeras facilidades para pagamento do débito em parcelas e com o uso de créditos fiscais próprios e de terceiros, além da possibilidade de não oferecer garantia em processo de execução fiscal. **Assim, cristalizou-se na legislação benefícios tributários para grandes empresários que postergam o pagamento de tributos por meio de planejamentos tributários agressivos. Em suma, o prejuízo para o Estado foi atenuado, mas o tratamento privilegiado para a elite empresarial mantido e o estímulo ao litígio foi mantido.**

c) Planejamento de Imunidade Tributária sobre Disponibilização de Jornais e Revistas por meio Digital

Todas as três empresas de telecomunicações abordadas no presente trabalho implementam um planejamento tributário que consiste em diminuir a receita oriunda da prestação de serviço de telecomunicação para alocar parte dela à disponibilização de Serviços de Valor Adicionado (SVAs).

A razão para tal cobrança é que os SVAs possuem tributação reduzida em relação à prestação dos serviços de telecomunicações, uma vez que ao invés de serem tributados pelo ICMS, são tributados pelo ISS. Só que existe ainda um tipo específico de SVA que é ainda menos tributado, em decorrência de imunidade constitucional.

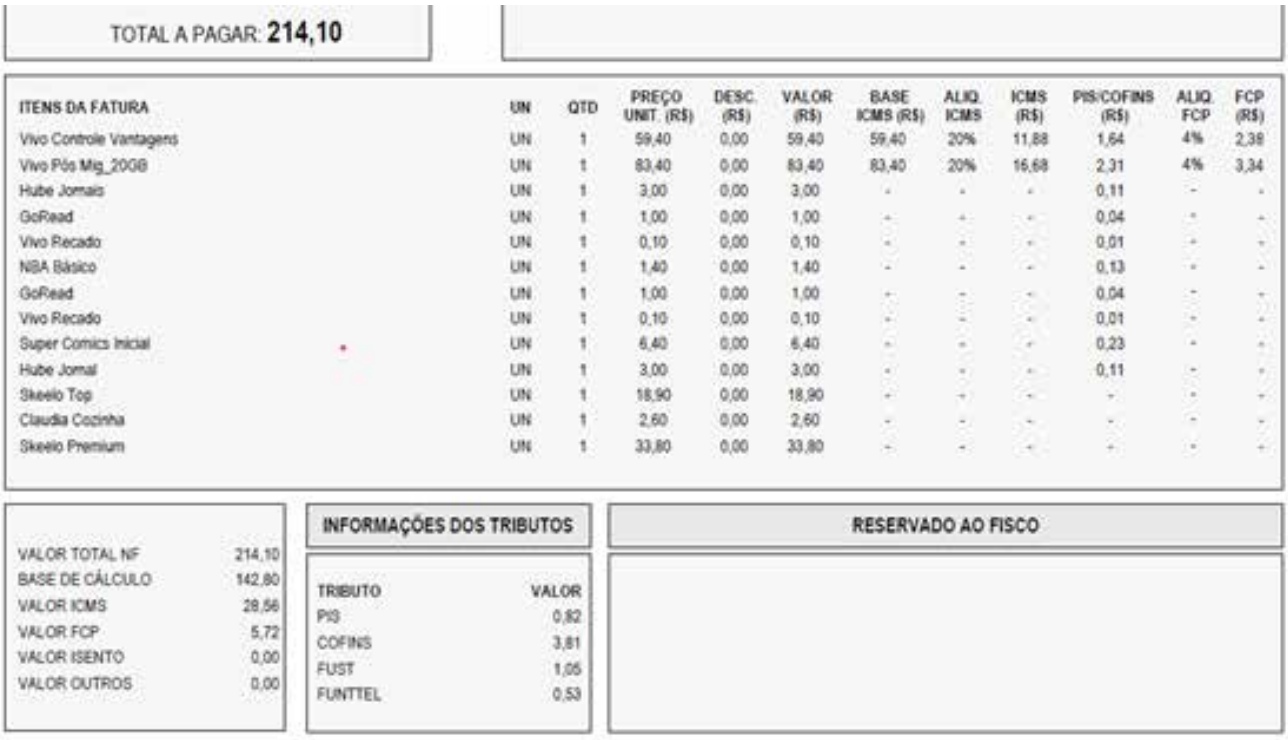
O artigo 150, inciso VI, alínea “d” da Constituição Federal estabeleceu a imunidade tributária sobre

"livros, jornais e periódicos e o papel destinado à sua impressão". Na prática, isso significa que a instituição de impostos pela União, estados e municípios sobre a circulação e venda de livros, jornais e periódicos é vedada. O objetivo da norma é garantir a livre circulação de ideias, cultura e a liberdade de expressão. Apesar do texto constitucional abordar apenas o papel, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou (via Recurso Extraordinário 330.817/RJ) para assegurar com que a norma fosse interpretada de modo a abarcar também conteúdo digital e eletrônico.

Desta forma, as receitas auferidas pelas empresas de telecomunicações com a disponibilização do conteúdo digital passaram a ser imunes a quaisquer tributos, inclusive o ISS e o ICMS. Adicionalmente, em relação ao PIS e a COFINS a receitas de livros são sujeitas à alíquota zero, conforme as Leis 10.753/2003, 10.865/2004, 10.833/2003 e 10.637/2002. A imunidade continuará com a Reforma Tributária, pois a Emenda Constitucional 132/2023 e a Lei Complementar 214/2025 trataram de assegurar, respectivamente, a imunidade do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS (que substituirá o ICMS e o ISS) e a isenção da Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS (que substituirá o PIS e a COFINS) sobre tais receitas.

Assim, as empresas de telecomunicações destacam o valor dos livros, jornais e revistas na nota fiscal enviada ao cliente e a vantagem tributária da linha de serviços é evidente, segundo comprova a nota fiscal reproduzida abaixo a título exemplificativo:

Imagem 1: Nota Fiscal - exemplo



TOTAL A PAGAR: **214,10**

ITENS DA FATURA	UN	QTD	PREÇO UNIT. (R$)	DESC. (R$)	VALOR (R$)	BASE ICMS (R$)	ALIQ. ICMS	ICMS (R$)	PIS/COFINS (R$)	ALIQ. FCP	FCP (R$)
Vivo Controle Vantagens	UN	1	59,40	0,00	59,40	59,40	20%	11,88	1,64	4%	2,38
Vivo Pós Mig_20GB	UN	1	83,40	0,00	83,40	83,40	20%	16,68	2,31	4%	3,34
Hube Jornais	UN	1	3,00	0,00	3,00	-	-	-	0,11	-	-
GoRead	UN	1	1,00	0,00	1,00	-	-	-	0,04	-	-
Vivo Recado	UN	1	0,10	0,00	0,10	-	-	-	0,01	-	-
NBA Básico	UN	1	1,40	0,00	1,40	-	-	-	0,13	-	-
GoRead	UN	1	1,00	0,00	1,00	-	-	-	0,04	-	-
Vivo Recado	UN	1	0,10	0,00	0,10	-	-	-	0,01	-	-
Super Comics Inicial	UN	1	6,40	0,00	6,40	-	-	-	0,23	-	-
Hube Jornal	UN	1	3,00	0,00	3,00	-	-	-	0,11	-	-
Skeelo Top	UN	1	18,90	0,00	18,90	-	-	-	-	-	-
Claudia Cozinha	UN	1	2,60	0,00	2,60	-	-	-	-	-	-
Skeelo Premium	UN	1	33,80	0,00	33,80	-	-	-	-	-	-

VALOR TOTAL NF	214,10
BASE DE CÁLCULO	142,80
VALOR ICMS	28,56
VALOR FCP	5,72
VALOR ISENTO	0,00
VALOR OUTROS	0,00

INFORMAÇÕES DOS TRIBUTOS

TRIBUTO	VALOR
PIS	0,82
COFINS	3,81
FUST	1,05
FUNTTEL	0,53

RESERVADO AO FISCO

Nota-se que o valor total da nota fiscal é de R$ 214,10. No entanto, apenas R$ 142,80 (R$ 59,40 + 83,40), ou seja, 66,69%, são alocados a serviços de telecomunicações e tributados pelo ICMS. **Além disso, os produtos Skeelo Top, Claudia Cozinha e Skeelo Premium, no valor total de R$ 55,30 são completamente livres de tributos. Tais produtos correspondem a disponibilização de livros, jornais e periódicos que o consumidor nem sabe que tem acesso. Ou seja, no caso acima 25,8% da receita escapa de qualquer tributação.**

Uma das maiores queixas dos consumidores de telecomunicações no Brasil é a cobrança de conteúdos não autorizados — como aplicativos de notícias e e-books— incluídos pelas operadoras de

forma indevida na fatura por meio dos chamados Serviços de Valor Adicionado (SVAs). Apesar de oficialmente esta prática poder estar nos contratos (por exemplo, a Vivo adiciona em seus contratos que "O Cliente autoriza eventual inclusão de valores devidos por ele a terceiros no mesmo documento de cobrança dos valores devidos à Vivo, nos termos da regulamentação aplicável")[110], não há menção a quais serviços seriam esses e, no geral, os clientes descobrem apenas ao checar a fatura, não conseguem cancelar o serviço e é alegado que não há cobrança adicional. Por exemplo, segue reclamação do "Cobrança indevida de serviço não solicitado (Skeelo) em linhas telefônicas após migração da Claro para a Vivo" do dia 23 de março de 2026:

> *Boa noite.Registro minha reclamação referente à migração de três linhas telefônicas da operadora Claro para a Vivo. Logo no primeiro mês após a mudança, fui surpreendido com cobranças não informadas previamente, no valor de R$ 19,90 por linha, relacionadas ao serviço denominado Skeelo. Esclareço que não solicitei a contratação de tal serviço ou de qualquer outro adicional.Compareci à loja da Vivo para obter explicações e fui informado de que o serviço seria um benefício. Entretanto, causa estranheza que um suposto benefício seja cobrado separadamente, sem prévia autorização expressa do consumidor. Pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), constitui prática abusiva a inclusão e cobrança de serviços não solicitados. [..] Dessa forma, solicito:O cancelamento imediato das cobranças referentes ao serviço Skeelo;A manutenção das linhas telefônicas com o valor originalmente acordado (R$ 39,10 por linha);A restituição integral dos valores cobrados indevidamente.**Caso a situação não seja regularizada, buscarei os órgãos de defesa do consumidor (Procon, Senacon) e, se necessário, o Ministério Público, para apuração de possível prática abusiva e irregularidade comercial. Cobranças separadas de serviços não contratados ferem claramente o CDC e configuram violação dos direitos do consumidor. Aguardo a solução imediata.*

E a resposta da Skeelo:

> *Oi, Fabricio! Agradecemos o contato e oportunidade para explicar o porquê o Skeelo apareceu para você! O nosso ecossistema é um benefício das operadoras parceiras para os clientes que têm planos ativos com elas. Com isso, não existe nenhuma cobrança adicional. Por lei, as operadoras precisam descrever nas faturas os serviços inclusos, junto com o seu valor que é embutido no plano. Você pode confirmar essas informações no atendimento direto com a Vivo, sanando todas as dúvidas necessárias. Esse acordo foi firmado (e previsto no momento da contratação do plano) a fim de democratizar o acesso à leitura com uma biblioteca na palma da mão. Essa é o nosso propósito! O que você observa na fatura é apenas um demonstrativo do serviço e, mesmo se um dia cancelar nosso app, o valor pago será o mesmo! Por aqui não temos autonomia da retirada, uma vez que nosso sistema é apenas um espelho do que a Vivo, Claro ou outras empresas parceiras compartilham conosco.[...]*[111]

110 Contrato pessoal de cliente da Vivo de 2022.

111 Reclame Aqui. Cobrança indevida de serviço não solicitado (Skeelo) em linhas telefônicas após migração da Claro para a Vivo. 23 /3/2026. https://www.reclameaqui.com.br/skeelo/cobranca-indevida-de-servico-nao-solicitado-skeelo-em-linhas-telefonicas-apos-migracao-da-claro-para-a-vivo_Hte0By5_eyQMkBn7/

Alguns consumidores têm questionado o procedimento no Poder Judiciário. Existem precedentes como, por exemplo, decisão do 18.º Juizado Especial Cível da Comarca de Manaus (Processo n.º 0170400-95.2025.8.04.1000, publicada em 25 de julho de 2025), que julgou procedente a ação ajuizada por um consumidor contra operadora de telefonia, condenando a empresa ao pagamento de indenização no valor de R$ 5 mil, a título de danos morais, e danos materiais de R$ 238,32, em dobro. Além disso, a sentença determina o cancelamento de cobranças indevidas relacionadas a serviços digitais não contratados pelo requerente. No caso, o consumidor alegou estar sendo cobrado pelos serviços "Claro Banca" e "Skeelo Ebook", adicionados sem autorização expressa. O magistrado reconheceu que a operadora não comprovou a autorização do consumidor, caracterizando prática abusiva. Em função dessa decisão judicial acima proferida, provocada por uma iniciativa individual, talvez seja importante os órgãos reguladores darem publicidade através dos meios de comunicação de tal decisão, como é costume a divulgação de suas políticas públicas.

As operadoras de telecomunicações costumam alegar que a inclusão de livros, revistas e jornais digitais é devida e cumpre com as normas da Anatel, argumentando que o valor cobrado pelos SVAs aparece separadamente na fatura apenas para fins fiscais e de transparência, sem representar acréscimo ao valor total do plano. Além disso, como percentualmente o número de consumidores que reclamam é extremamente baixo, já que o valor do plano de fato não é alterado com a alocação de parte da receita para produtos imunes ou isentos, o planejamento continua sendo implementado apesar de isoladas decisões contrárias às empresas em processos ajuizados por consumidores.

O planejamento tributário não é ilegal, mas a cobrança por SVAs depende de autorização prévia, completa e expressa do consumidor de cada serviço contratado, sendo responsabilidade da prestadora comprovar essa autorização. Além disso, é questionável o alto valor alocado aos livros, jornais e periódicos, especialmente ao se levar em consideração que o serviço é "sem cobrança adicional" para o cliente.

Em síntese: a prática reiterada das operadoras de embalar livros/periódicos como SVA elimina o ICMS/ISS/PIS/COFINS/IBS/CBS sobre suas receitas. Se o conteúdo for genuinamente um livro ou periódico digital requisitado pelo cliente, a imunidade constitucional impede a cobrança, mas o abuso existe se o valor alocado por essas empresas aos produtos imunes for exagerado e artificial.

9.

Recomendações

Esta pesquisa buscou demonstrar uma série de entraves à arrecadação que penalizam o orçamento público, aumentam desigualdades e privilegiam os lucros das grandes empresas, principalmente relacionados à construção e manutenção de dívidas ativas que permanecem no orçamento público por décadas e são constantemente renegociadas a partir de iniciativas governamentais em nível federal e estadual. Para combater estes entraves, o governo deve usar seu poder econômico e de regulação para constranger as empresas a pagarem o que devem, promovendo justiça fiscal. Neste sentido, seguem recomendações do estudo, divididas nas principais áreas discutidas.

Dívida ativa e Programas de refinanciamento: limites à cultura de não pagamento

É necessário urgentemente dar um fim à "cultura de não pagamento da dívida" instaurada no Brasil há décadas,[112] um ciclo vicioso de parcelamentos especiais de tributos, em que os contribuintes deixam de pagar os débitos fiscais à espera do próximo "Refis", rompendo o parcelamento logo após a adesão e aguardando outro programa mais vantajoso. O Estado brasileiro, tanto a nível federal quanto estadual, deve utilizar seu poder econômico e de regulação para propor limites ao acúmulo da Dívida Ativa e aos programas de refinanciamento e incentivar as empresas a pagarem o que devem. Algumas possibilidades são:

1. **Aumentar a capacidade do fisco estadual antes da inscrição em Dívida Ativa:** Segundo propostas e diretrizes já defendidas anteriormente pelo Sinafresp, a diminuição da Dívida Ativa passa pela contínua melhora na capacidade do fisco estadual de acompanhar, gerir, regularizar e orientar os contribuintes, buscando a auto regularização e a possibilidade de utilização dos meios de transação tributária, antes da inscrição do crédito em Dívida Ativa, como já adotado em diversos países, reduzindo custos para os contribuintes, comparando-se a fase administrativa com a judicial.[113] Essa melhora na capacidade do fisco é fundamental para evitar o acúmulo da dívida ativa, uma vez que sua recuperação se torna cada vez mais difícil com o transcorrer do tempo.[114].

   Especificamente para o caso de São Paulo, medidas da Secretaria da Fazenda de São Paulo, são necessárias visando a reestruturação e o aparelhamento do setor de Cobrança para aumentar a assertividade na recuperação dos créditos de ICMS declarados e não pagos e ainda não inscritos na dívida. Considerando que os prazos para a cobrança de débitos tributários pela Sefaz são exíguos (90 dias), é necessário o aumento do prazo para pelo menos 180 dias, em consonância com manifestação de entidades empresariais já protocoladas junto ao Governo do estado de São Paulo. Essa medida alinha-se às boas práticas já adotadas em diversos países e pode ser determinada pelo Secretário da Fazenda, segundo legislação estadual.

2. **Reforma nos programas de refinanciamento:** tanto nos programas convencionais quanto nos parcelamentos especiais de dívidas ativas, sugerimos diminuir o número de parcelamentos possíveis, restringir o acesso a empresas que demonstrem reais dificuldades financeiras e impor garantias como fiança ou seguro, mesmo em valores menores de refinanciamento. A entrada em um programa poderia ser limitada a uma adesão em cada unidade federativa, sendo necessário o pagamento integral das parcelas de um programa para ingressar em um próximo.

3. **Publicação dos valores negociados:** para aumentar o monitoramento da sociedade em relação às regalias recebidas pelas grandes empresas que atuam no Brasil, deveria ser de acesso público, dentro de cada programa de refinanciamento, os valores da dívida inicial, os descontos negociados e as condições de pagamento, por empresa beneficiada, tanto a nível federal quanto estadual.

4. **Enrijecimento da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa:** a exigência da Certidão Negativa de Débitos Federais (CND) é importante para participar de licitações, tanto da Anatel quanto de

112 Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, p. 6. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/08/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf

113 Princípios e Diretrizes para Reforma Tributária e Gestão Fiscal. Disponível em: https://sinafresp.sindicalizi.com.br/comum/uploads/sinafresp/arquivos/2023%2004%2010%20-%20Principios%20para%20a%20AF%20-%20DIGITAL.pdf - p. 5

114 Propostas de Política Tributária do SINAFRESP para o Estado de São Paulo no período 2023/2026. Disponível em: https://sinafresp.sindicalizi.com.br/comum/uploads/sinafresp/arquivos/2022%2009%2009%20Propostas%20de%20pol%C3%ADtica%20tribut%C3%A1ria%20SP.pdf - p. 6

outros órgãos, obter financiamento em bancos públicos, melhorar a classificação de risco da empresa, entre outros. Porém, a concessão da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) para qualquer plano de parcelamento negociado com o estado, com os mesmos efeitos de um pagamento total da dívida, incentiva sua utilização indiscriminada e o não pagamento da dívida. Critérios mais rígidos para a emissão da CPEN podem apoiar o estado a aumentar a dívida paga pelas empresas, como a limitação da dívida total a um certo patamar ou o pagamento de um percentual mínimo da dívida.

5. **Utilização dos Contratos:** Para além da CND, as normas para concessão de contratos na esfera federal e estadual devem ser atualizadas para incorporar explicitamente uma avaliação do comportamento fiscal de qualquer empresa que participe em licitações para contratos do setor público. A atribuição de contratos a empresas que se envolvem em planejamento fiscal agressivo, abuso ou sonegação fiscal distorce a concorrência e fornece benefícios a empresas que estão atuando ativamente contra o fisco. O setor público é um importante comprador de bens e serviços e deve usar o seu poder de mercado coletivo para elevar os padrões e aumentar a transparência.

6. **Sem aumentos de tarifas para empresas devedoras:** Há em tramitação no Congresso Nacional o PL 2216/2021[115], que visa impedir que grupos reajustem suas tarifas mediante a não quitação de suas respectivas dívidas com a União. Como defende seu autor, Elias Vaz (PSB-GO), "É um absurdo que empresas que lucram milhões todos os anos e cobram caro por seus serviços continuem devendo impostos no Brasil. Se o consumidor deixar de pagar, o serviço é cortado. Já a empresa sequer recebe alguma punição."[116].

Transparência das multinacionais: a publicação de Declarações país por país.

Nesta pesquisa, foi demonstrado o poder das **Declarações País por País**, que são relatórios divulgados pelas empresas sobre impostos, trabalhadores, lucros e receitas em cada país em que atuam. O poder está, entre outros, na demonstração de injustiças tributárias e da utilização de paraísos fiscais pelas grandes multinacionais que atuam no país. Elaborar esta declaração já é uma obrigação de toda entidade integrante residente para fins tributários no Brasil que seja a controladora final de um grupo multinacional, devido ao projeto BEPS (*Base Erosion and Profits Shifting*), estabelecido pelo G20 e pela OCDE e instituído no Brasil pela Instrução Normativa nº 1681 da Receita Federal em 2016[117].

Porém, estes relatórios não são de acesso público, e a divulgação, quando é feita, é de maneira não padronizada e voluntária pelas multinacionais. Porém, recentemente a Austrália e a União Europeia aprovaram legislações de publicação obrigatória destes relatórios para as empresas que atuam em seus territórios. Com a implementação da divulgação obrigatória no Brasil, aumentariam a transparência, a padronização das informações e a fiscalização destas multinacionais. Isso poderia ser feito por meio de um projeto de lei no Congresso Nacional.

115 PL 2216/2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2287371

116 Tim, Vivo, Oi e Claro somam dívida de R$ 6 bilhões com a União. Disponível em: https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/tim-vivo-oi-e-claro-somam-divida-de-r-6-bilhoes-com-a-uniao-336433/

117 Domingues e Filho Contadores. Declaração País-a-País: entenda esta exigência para grupos multinacionais. Disponível em: https://www.dpc.com.br/declaracao-pais-a-pais-entenda-esta-exigencia-para-grupos-multinacionais/

Incentivos fiscais

As renúncias fiscais constituem um custo enorme para a União e para os estados da federação, e na maioria das vezes não são avaliadas ou reformadas. É necessário mudar esta realidade. Como resume bem o TCU:

> *"A implementação de um modelo de governança estruturado e de procedimentos definidos para concessão, monitoramento e avaliação de benefícios fiscais permitirá um controle mais rigoroso sobre os recursos públicos. Além disso, o monitoramento contínuo e o processo decisório baseado em evidências irão contribuir para o ajuste das políticas de renúncia tributária, eliminando incentivos que não produzem resultados positivos. Isso ajudará a reduzir distorções econômicas e regionais, tornando a distribuição dos incentivos fiscais mais equilibrada e menos concentrada em setores ou regiões específicas.*[118]"

Em vista desta situação, recomenda-se:

1. **Transparência, maiores critérios e limitações a nível estadual:** as recentes medidas de transparência dos incentivos fiscais, como as estimativas de renúncias fiscais por empresa e a Dirbi, e de redução e maiores critérios para concessão de incentivos fiscais, com a Lei Complementar 224/2025, devem ser replicadas nos estados da federação.
2. **Incentivos fiscais em São Paulo:** fazer valer a Lei nº 12.799/2008, que impede a concessão de benefícios fiscais para empresas devedoras do estado.
3. **Avaliação e revisão de incentivos fiscais:** a cultura de avaliação e revisão dos incentivos fiscais deve ser fortalecida em nível estadual e federal, com o objetivo de garantir que as renúncias estão cumprindo seus objetivos estabelecidos e não permanecem por décadas no orçamento público brasileiro.
4. **Inclusão dos Juros sobre Capital Próprio e Deduções de Ágio nos dados da Receita:** estas importantes renúncias fiscais devem ser incluídas na transparência ativa da Receita Federal, com valores recebidos por empresa.
5. **Transparência em relação ao percentual de receita alocado pelas empresas de telecomunicações aos produtos imunes e isentos**, com a correspondente prova de que tais produtos foram disponibilizados ao consumidor mediante anuência expressa e o preço praticado foi o de mercado.

118 TCU. LISTA DE ALTO RISCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. 2025. p. 198 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/Lista_de_Alto_Risco_da_Administracao_Publica_Federal_2025_a983e4c3c4.pdf

Apoio Estrutural

PSI PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL
Justiça Fiscal é o Estado para todos

Fenat
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS TRIBUTÁRIOS

FEBRAFITE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS

IAF
INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA

SINDIFISCO - AM
DESDE 1989

Sindi fisco
MINAS GERAIS

SINDIFISCO-MS
Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Mato Grosso do Sul

sinaffepi
Sindicato dos Auditores Fiscais da Fazenda Estadual do Piauí

SINDARE
Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Estado do Tocantins

Afresp