





## Relatório de Levantamento

### Auditoria Operacional na Receita Pública do Estado de Mato Grosso

**Protocolo:** 124.427/2016

**Relator:** Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

**Modalidade:** Relatório de Levantamento

**Objeto da fiscalização:** Avaliar o cenário da administração tributária em Mato Grosso com o objetivo de subsidiar a realização de auditoria operacional na receita pública estadual

**Supervisão:** Lidiane dos Anjos Santos – Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais e Auditora Pública Externa

**Equipe de Auditoria:** Bruno Alberto Zys – Auditor Público Externo  
Denivaldo Mendes Ramos – Auditor Público Externo  
Patrícia Leite Lozich – Auditora Pública Externa (coordenadora)  
Marlos Siqueira Alves – Auditor Público Externo

**Período de produção de conhecimento:** março a junho de 2016

#### Jurisdicionados avaliados:

**1. Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz/MT (Exercícios 2015 e 2016)**

Gestores: José Pedro Gonçalves Taques – Governador  
Paulo Ricardo Brustolin – Secretário de Estado de Fazenda

**2. Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz/MT (Gestão 2011/2014)**

Gestores: Silval da Cunha Barbosa – Governador  
Edmilson José dos Santos – Secretário de Estado de Fazenda (31.3.10 a 4.7.12)  
Marcel Souza de Cursi – Secretário de Estado de Fazenda (5.7.12 a 31.12.14)



## RESUMO

O levantamento foi realizado para conhecimento da estrutura, organização e funcionamento da Secretaria de Estado de Fazenda, bem como da dinâmica da administração tributária estadual. Teve por finalidade subsidiar a definição de áreas prioritárias para futura realização de auditoria operacional na receita pública estadual. Para a definição das prioridades de atuação do controle externo no tema, foram consideradas fatores de relevância, materialidade e risco.

A metodologia utilizada no trabalho consistiu no uso dos procedimentos previstos no Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT, com o desenvolvimento das seguintes técnicas de diagnósticos: Análise de *Stakeholders*, Análise de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) – SWOT, Diagrama de Verificação de Risco – DVR e Árvore de Problemas. Para a coleta de dados foram utilizadas as técnicas de entrevistas, indagações escritas, visitas exploratórias, observação direta e análise documental.

Na execução dos procedimentos para produção de conhecimento foram realizadas reuniões com representantes das secretarias adjuntas, superintendências e gerências da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso – Sefaz/MT, com o Ministério Público Estadual – MPE, com os sindicatos de servidores da Sefaz/MT, com o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – Cira, com a Corregedoria Fazendária – Cofaz, com a Faculdade de Ciências Econômicas da UFMT e com a Procuradoria Geral do Estado – PGE.

Durante os trabalhos buscou-se responder às seguintes questões:

- a) a Legislação do ICMS em Mato Grosso permite a eficácia do sistema tributário e a efetividade da arrecadação?
- b) as concessões de incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso tem observado os requisitos estabelecidos em lei e cumprido sua função econômico-social?
- c) a atividade de fiscalização exercida pela Secretaria de Fazenda tem contribuído para o aumento da eficácia tributária e da efetividade da arrecadação?
- d) o quadro de pessoal da Sefaz/MT, em especial a carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, permite a alta performance da administração tributária estadual?
- e) a atual gestão da Sefaz/MT tem garantido controles efetivos sobre a receita pública?
- f) o setor de tecnologia da informação assegura infraestrutura tecnológica e sistemas informatizados que maximizam o desempenho das atividades finalísticas da Sefaz/MT?



g) a estrutura física dos postos fiscais apresenta condições adequadas e oferece os mecanismos necessários para assegurar a maximização da arrecadação estadual?

Por meio do desenvolvimento dessas questões e, com base nas informações e dados obtidos na aplicação das técnicas de auditoria, foi identificado que a Sefaz/MT encontra-se desde 2015 em um momento de reestruturação organizacional, com o objetivo de aprimorar a eficiência e efetividade de suas ações<sup>1</sup>. Por outro lado, foram identificadas fragilidades na administração tributária estadual, com destaque às seguintes áreas: (1) legislação; (2) renúncia de receita; (3) fiscalização; (4) recursos humanos; (5) gestão; (6) tecnologia da informação e (7) estrutura física, conforme descrito a seguir:

- 1) **Legislação tributária** – com destaque à forma atual de apuração do ICMS e a complexidade da legislação tributária desse imposto em Mato Grosso;
- 2) **Renúncia de receitas** – em especial quanto ao Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – Prodeic no que se refere à concessão de incentivos fiscais às empresas enquadradas em atividades econômicas não elencadas no art. 8º, §1º, inciso I, da Lei nº 7.958/2013; e à fragilidade no processo de concessão e fiscalização das renúncias;
- 3) **Fiscalização** – com destaque à ausência de ferramentas aprimoradas para cruzamento de informações que auxiliem na seleção de contribuintes e que permitam um planejamento eficiente das ações a serem desenvolvidas; e à ausência de acompanhamento e controle sistemático das comprovações das exportações pelas empresas exportadoras;
- 4) **Recursos humanos** – com ênfase na insuficiência de pessoal da carreira da Tributação, Arrecadação e Fiscalização, em prejuízo da arrecadação de receitas públicas;
- 5) **Gestão** – com destaque à não agilidade do envio do crédito para inscrição em Dívida Ativa; às deficiências dos sistemas que gerem o crédito; e à falta de clareza quanto aos valores apresentados em discussão na via administrativa. Situação similar foi identificada no caso dos processos judiciais;
- 6) **Tecnologia da informação** – em especial quanto às fragilidades nos sistemas de TI, tais quais: dificuldades na emissão de relatórios gerenciais; falta de confiabilidade dos dados; falta de integridade de base de dados; inconsistência em registros; e não reconhecimento de pagamentos antecipados;

---

<sup>1</sup> Cita-se como exemplo a reformulação regimental do órgão, com a publicação de seu novo regimento por meio do Decreto Estadual nº 292 de 15 de outubro de 2015.



7) **Estrutura física de postos fiscais** – em especial quanto às vulnerabilidades na segurança, insuficiência de veículos, inadequada manutenção predial, inadequada proteção contra intempéries e deficiência nos mecanismos de apoio às atividades de fiscalização.

As fragilidades e áreas de risco identificadas no levantamento evidenciam a necessidade de atuação do Tribunal de Contas nas áreas prioritárias apresentadas na proposta de encaminhamento. Desse modo, o Tribunal contribuirá para a eficiência na arrecadação tributária e a melhoria do desempenho da administração pública. Ainda, essa ação viabilizará o cumprimento do objetivo nº 4 do planejamento estratégico do TCE/MT<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Objetivo estratégico nº 4 – “Contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública”. Planejamento Estratégico 2016-2021 do Tribunal de Contas de Mato Grosso.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Contextualização .....	12
1.2 Oportunidade .....	12
1.3 Materialidade .....	13
1.4 Relevância .....	13
1.5 Objetivo e Escopo .....	13
1.6 Metodologia .....	14
1.7 Limitações.....	16
1.8 Estrutura Organizacional da Secretaria de Fazenda .....	17
1.9 Visão Geral da Receita Pública.....	21
<b>2. LEGISLAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
2.1 Regimes de tributação vigentes em Mato Grosso .....	27
2.2 Regime de Estimativa Simplificado – Carga Média .....	27
2.3 Proposta estadual de revisão do sistema carga média.....	28
2.4 A inconstitucionalidade e ilegalidade do atual regime.....	29
2.5 Os regimes especiais de tributação do ICMS:.....	32
2.5.1 Regime de Tributação de que trata a Lei nº 9.480/2010.....	32
2.5.2 Regime de Tributação de que trata a Lei nº 9.855/2012.....	34
2.6 Estudos e trabalhos técnicos a respeito do Regime de Estimativa Simplificado, de que trata o Decreto 392/2011; do Regime de Tributação de que trata a Lei Estadual nº 9.855/2012 e do Regime de Tributação de que trata a Lei Estadual nº 9.480/2010.....	36
2.7 Consultas tributárias e notas técnicas .....	41
2.8 Recursos administrativos .....	42
2.9 Projeto de reforma tributária estadual .....	43
<b>3. RENÚNCIA DE RECEITA.....</b>	<b>45</b>
3.1 Previsão de renúncia de receita .....	45
3.2 Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – Prodeic .....	46
3.3 Outros programas de desenvolvimento.....	48
<b>4. FISCALIZAÇÃO .....</b>	<b>50</b>
4.1 Estrutura de fiscalização .....	51
4.2 Eficácia tributária .....	52
4.2.1 Eficácia tributária do segmento de madeira.....	53
4.2.2 Eficácia tributária do segmento da soja .....	54
4.3 Índice de inconverso do ICMS por segmento.....	54



4.3.1	Índice de inconverso do segmento da pecuária .....	55
4.3.2	Índice de inconverso do segmento de comunicação .....	56
4.4	Fiscalização do ICMS .....	56
4.4.1	Sistemas de fiscalização .....	56
4.4.2	Fiscalização por segmentos .....	59
4.4.3	Controle de Exportações .....	60
<b>5.</b>	<b>RECURSOS HUMANOS .....</b>	<b>64</b>
5.1	Lotacionograma segundo o portal da transparência da Sefaz/MT .....	64
5.2	Lotacionograma segundo dados enviados pela Sefaz/MT .....	65
5.2.1	Carreira Tributação, Arrecadação e Fiscalização.....	65
5.2.2	Profissionais da Área Meio, Agentes de Administração Fazendária e Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social.....	68
5.2.3	Profissionais da área de Tecnologia da Informação.....	68
5.3	Política de capacitação continuada .....	69
5.4	Pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão .....	69
<b>6.</b>	<b>GESTÃO .....</b>	<b>71</b>
6.1	Crédito fiscal .....	71
6.2	Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual – Refaz .....	72
6.3	Processo Administrativo Tributário – PAT .....	73
6.4	Processo Judicial Tributário – PJT .....	74
6.5	Registros contábeis.....	75
<b>7.</b>	<b>TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....</b>	<b>77</b>
7.1	Sistemas informatizados .....	77
7.2	Segurança da informação .....	81
7.3	Recursos humanos de TI .....	82
<b>8.</b>	<b>ESTRUTURA FÍSICA DE POSTOS FISCAIS .....</b>	<b>83</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>87</b>
<b>10.</b>	<b>PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>90</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>104</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>106</b>
A.	Análise SWOT .....	106
B.	Diagrama de Verificação de Risco - DVR .....	109
C.	Análise Stakeholder .....	110
D.	Árvore de problemas .....	114



## LISTA DE SIGLAS

Agência Fazendária – Agenfaz  
Agente de Tributos – ATE  
Assembleia Legislativa de Mato Grosso – AL/MT  
Banco do Estado de Mato Grosso – Bemat/MT  
Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso – Cepromat/MT  
Certidão Negativa de Débitos – CND  
Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae  
Código Tributário Estadual – CTE  
Código Tributário Nacional – CTN  
Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – Cira  
Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz  
Controladoria Geral do Estado – CGE/MT  
Coordenadoria de Tecnologia da Informação – Coti  
Corregedoria Fazendária – Cofaz  
Escrituração Fiscal Digital – EFD  
Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI/MT  
Fiscal de Tributos – FTE  
Fundação Getúlio Vargas – FGV  
Fundo de Transporte e Habitação – Fethab  
Fundo Monetário Internacional – FMI  
Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Combustíveis e Biocombustíveis – GFSC  
Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Comunicação e Energia – GFCE  
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF  
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA  
Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS  
Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD  
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO  
Lei Orçamentária Anual – LOA  
Manifesto Eletrônico de Documentos – MDFe



Movimento Brasil Competitivo – MBC  
Movimento Mato Grosso Competitivo – MMTTC  
Notas Fiscais Eletrônicas – NFE  
Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados – NGER  
Núcleo de Inteligência e Investigação Fiscal – Niif  
Processo Administrativo Tributário – PAT  
Processo Judicial Tributário – PJT  
Procuradoria Geral do Estado – PGE/MT  
Produto Interno Bruto – PIB  
Programa de Desenvolvimento Ambiental – Prodea  
Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Mato Grosso – Prodecit  
Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur  
Programa de Desenvolvimento da Indústria de Laticínios – Proleite  
Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – Prodeic  
Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso – Proder  
Programa de Incentivo ao Algodão de Mato Grosso – Proalmat  
Programa de Incentivo às Indústrias de Arroz de Mato Grosso – Proarroz  
Programa de Recuperação de Créditos de Mato Grosso – Refis  
Programa Modernizando a Gestão Pública – PmgP  
Secretaria Adjunta da Administração Fazendária – Saaf  
Secretaria Adjunta da Receita Pública – Sarp  
Secretaria Adjunta de Atendimento ao Cliente – Saac  
Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual – Sate  
Secretaria Adjunta Executiva – Saex  
Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso – Sedec/MT  
Secretaria de Estado de Administração – SAD/MT  
Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso – Sefaz/MT  
Secretaria de Estado de Gestão – Seges/MT  
Sindicato dos Agentes de Administração Fazendária – Saafe/MT  
Sindicato dos Fiscais de Tributos Estaduais de Mato Grosso – Sindifisco/MT  
Sindicato dos Profissionais de Tributação, Arrecadação e Fiscalização – Siprotaf  
Sindicato Profissional da Área Instrumental do Governo – Sinpaig



Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa – Sada  
Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis – Scanc  
Sistema de Comércio Exterior – Siscomex  
Sistema de Planejamento e Gestão da Fiscalização – PGF  
Sistema de Programação e Gestão de Trânsito – PGT  
Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito – Sucit  
Superintendência de Fiscalização – Sufis  
Superintendência de Outras Receitas e de Conta Corrente – Surec  
Tecnologia da Informação – TI  
Termo de Ajustamento de Conduta – TAC  
Termo de Ajustamento de Gestão – TAG  
Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT  
Tribunal de Contas de Rondônia – TCE/RO  
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ  
Unidade de Ouvidoria Fazendária – Uofaz  
Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita – Upea  
Unidade de Planejamento da Receita Pública – UPRP  
Unidade de Promoção da Ética e da oralidade Pública – Upem  
Unidade de Relacionamento Federativo com o Tesouro – URFT  
Unidade de Relações Federativas Fiscais – URFF  
Unidade de suporte à gestão do Tesouro Estadual – USGT  
Unidade Executiva da Receita Pública – Uerp  
Unidades Operativas de Fiscalização – UOFs  
Unidades Orçamentária – UO  
Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Análise da receita pública em Mato Grosso de 2013 a 2016.....	22
Gráfico 2 – Composição da receita tributária de Mato Grosso em 2015.....	24
Gráfico 3 – Renúncia de receita por programa (previsão LDO 2016).....	46
Gráfico 4 – Exportação por segmentos em valores percentuais (2015).....	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação das principais atividades realizadas no levantamento.....	15
Tabela 2 – Receita pública total em 2015.....	22
Tabela 3 – Receita pública potencial em 2015 .....	23
Tabela 4 – Receita tributária total em 2015 .....	24
Tabela 5 – ICMS total em 2015 por segmento econômico .....	25
Tabela 6 – Receita total do Fethab em 2015 .....	25
Tabela 7 – Comparativo entre o regime atual e o proposto pelo Decreto nº 380/2015 .....	29
Tabela 8 – Relação exemplificativa de alíquotas de ICMS aplicadas em MT .....	31
Tabela 9 – Quantidade de processos de consulta tributária de 2013 a 2016.....	41
Tabela 10 – Quantidade de notas técnicas elaboradas em razão das demandas de interpretação da legislação de 2013 a 2016.....	42
Tabela 11 – Renúncia de receita prevista para 2016 .....	45
Tabela 12 – Comparativo entre as informações da LDO e da Sefaz/MT .....	49
Tabela 13 – Histórico da eficácia tributária do ICMS por segmento (2012 a 2015).....	53
Tabela 14 – Índice de inconverso do ICMS por segmento em 2015.....	54
Tabela 15 – Sistemas utilizados na atividade de fiscalização.....	57
Tabela 16 – Valor exportado em 2015 por segmento .....	61
Tabela 17 – Lotacionograma da Sefaz/MT do 1º trimestre de 2016 .....	65
Tabela 18 – Quantitativo de cargos do grupo de Tributação, Arrecadação e Fiscalização em 2016 .....	65
Tabela 19 – Aposentadorias ocorridas por ano na Sefaz/MT (2011 a 2016).....	66
Tabela 20 – Previsão de aposentadorias por cargo (2016 a 2019).....	67



## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	84
Foto 2 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	84
Foto 3 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	85
Foto 4 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	85
Foto 5 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	85
Foto 6 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).....	85
Foto 7 – Posto Fiscal Henrique Peixoto (Araguaia).....	86



## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de levantamento realizado para conhecimento da estrutura, organização e funcionamento da Secretaria de Estado de Fazenda, bem como da dinâmica da administração tributária estadual, com a finalidade de subsidiar a definição de áreas prioritárias para futura realização de auditoria operacional na receita pública estadual. Para a definição das prioridades de atuação do controle externo no tema, foram consideradas fatores de relevância, materialidade e risco.

### 1.1 Contextualização

2. Na modalidade operacional, a auditoria é voltada ao desempenho da instituição avaliada, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento de suas ações governamentais. No tema receita pública, o objetivo é o de buscar a evolução da arrecadação estadual, por meio da melhoria do desempenho da gestão tributária, sem a criação ou elevação de alíquotas dos tributos.

3. A auditoria operacional na Receita Pública Estadual visa dar cumprimento ao Objetivo Estratégico nº 4 do Planejamento Estratégico 2016-2021 do Tribunal de Contas de Mato Grosso, de “contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública”. Para a realização da auditoria, a equipe técnica foi designada por meio de Portaria do TCE/MT<sup>3</sup> e o trabalho definido segundo Ordem de Serviço<sup>4</sup>.

### 1.2 Oportunidade

4. De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional – FMI, o Brasil deve encerrar 2016 com o segundo pior desempenho do mundo. A estimativa é que o Produto Interno Bruto – PIB do país “encolha” 3,5% no ano<sup>5</sup>. Para 2017, a expectativa é de que o PIB do Brasil fique estagnado.

5. Esse cenário econômico tem impactos na realidade estadual e tem dificultado o cumprimento, pela Sefaz/MT, das metas de arrecadação previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA. Por outro lado, a evolução da demanda por serviços públicos reforça a necessidade crescente de recursos públicos.

<sup>3</sup> Portaria nº 28, publicada no Diário Oficial de Contas em 29 de fevereiro de 2016 e retificação dada pela Portaria nº 41, publicada Diário Oficial de Contas em 21 de março de 2016, designando comissão para elaborar Relatório de Levantamento com o objetivo de subsidiar os trabalhos posteriores de auditoria operacional.

<sup>4</sup> Ordem de Serviço nº 07 de 25.2.16 e Ordem de Serviço Conex nº 009616/2016.

<sup>5</sup> Notícia disponível em <[http://fenacon.org.br/noticias/o-profissional-da-contabilidade-como-agente-estrategico-547/?utm\\_source=akna&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Press+Clipping+Fenacon++26+de+abril+de+2016](http://fenacon.org.br/noticias/o-profissional-da-contabilidade-como-agente-estrategico-547/?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=Press+Clipping+Fenacon++26+de+abril+de+2016)>. Acesso em 11.6.16.



6. Por meio da análise dos relatórios de análise da receita pública divulgados pela Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita – Upea<sup>6</sup>, nota-se a existência de um potencial arrecadatório estadual passível de ser explorado, o que pode levar à melhoria do desempenho da atividade arrecadatória do Estado.

7. Demonstra-se, portanto, a oportunidade para a avaliação do desempenho da atividade fiscalizatória-arrecadatória e da gestão dos recursos financeiros do Estado.

### **1.3 Materialidade**

8. Conforme definido na Lei Orçamentária Anual – LOA a previsão de arrecadação estadual para 2016 é de R\$ 16,5 bilhões. Deste montante, 69% são receitas de impostos (R\$ 11,4 bilhões).

9. Do total oriundo de impostos, 85% (R\$ 9,5 bilhões), são provenientes do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

10. No que diz respeito à renúncia de receitas, que afeta diretamente a arrecadação e as transferências constitucionais aos municípios, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO estimou uma renúncia de receita de cerca de R\$ 1 bilhão para 2016. Essa renúncia representa quase 10% da previsão da receita de impostos.

### **1.4 Relevância**

11. Considerando a impossibilidade de ações alocativas governamentais sem a suficiência de recursos públicos, avaliar as potencialidades da arrecadação estadual e propor ações de melhorias, não apenas propicia o aperfeiçoamento da administração tributária, como também visa garantir direitos sociais e a continuidade de políticas públicas.

### **1.5 Objetivo e Escopo**

12. O objetivo do levantamento foi conhecer a estrutura, organização e funcionamento da Secretaria Estadual de Fazenda e a dinâmica da administração tributária estadual, com a finalidade de subsidiar a definição de áreas prioritárias para futura realização de auditoria na receita pública estadual.

13. Considerando os estudos preliminares acerca do tema, o levantamento concentrou-se nas seguintes áreas: (1) legislação; (2) renúncia de receita; (3) fiscalização; (4) recursos humanos; (5) gestão; (6) tecnologia da informação e (7) estrutura física de postos fiscais.

---

<sup>6</sup> Unidade de apoio estratégico e especializado da Sefaz/MT.



14. Nestas sete dimensões, buscou-se responder às seguintes questões:
- a) a Legislação do ICMS em Mato Grosso permite a eficácia do sistema tributário e a efetividade da arrecadação?
  - b) as concessões de incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso tem observado os requisitos estabelecidos em lei e cumprido sua função econômico-social?
  - c) a atividade de fiscalização exercida pela Secretaria de Fazenda tem contribuído para o aumento da eficácia tributária e da efetividade da arrecadação?
  - d) o quadro de pessoal da Sefaz/MT, em especial a carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, permite a alta performance da administração tributária estadual?
  - e) a atual gestão da Sefaz/MT tem garantido controles efetivos sobre a receita pública?
  - f) o setor de tecnologia da informação assegura infraestrutura tecnológica e sistemas informatizados que maximizam o desempenho das atividades finalísticas da Sefaz/MT?

## 1.6 Metodologia

15. A metodologia consistiu no uso dos procedimentos previstos no Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT. O estudo do tema envolveu as seguintes atividades principais:

- a) curso sobre a legislação do ICMS (9.3.16 a 11.3.16) – ministrado pela professora Gisele A. Silvente<sup>7</sup> da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT. Na oportunidade, foram conhecidos os regimes tributários existentes em Mato Grosso nos últimos anos e as possíveis inconsistências atuais da legislação.
- b) oficina técnica da receita pública (14.3.16 a 17.3.16) – com a participação de auditores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ<sup>8</sup>. A oficina consistiu da troca de experiências e discussões sobre os papéis de trabalho de auditorias já realizadas.
- c) reuniões técnicas (22.3.16 a 15.4.16) – com a participação de representantes das secretarias adjuntas, superintendências e gerências da Sefaz, do Ministério Público Estadual e dos sindicatos;

<sup>7</sup> Doutoranda em Administração pela Uninove, Mestre em Ciências Financeiras e Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, Especialista em Controladoria e Finanças pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, Professora Titular do Curso de Graduação em Ciências Contábeis na UFMT.

<sup>8</sup> Com destaque ao fato que o TCE/RJ tem a expertise de atuar por mais de uma década em múltiplas temáticas da receita pública.



d) visita técnica aos postos fiscais Benedito de Souza Corbelino (Correntes) e Henrique Peixoto (Araguaia) (31.3.16 e 1.4.16) – com entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos servidores lotados nas unidades. Na oportunidade foi também avaliada a estrutura física, os mecanismos de fiscalização e o ambiente de trabalho, incluindo a manutenção predial e as condições de segurança;

e) oficina de elaboração das técnicas de diagnósticos (14.4.16) – com representantes da Sefaz/MT. Essa atividade resultou na construção e validação da matriz SWOT e do Diagrama de Verificação de Riscos (apêndices A e B).

f) visita técnica ao Tribunal de Contas de Rondônia – TCE/RO (9.6.16 e 10.6.16) – com a participação da equipe responsável pela auditoria da receita pública estadual daquele estado;

g) elaboração de árvore de problemas para avaliação estruturada das causas e efeitos dos problemas identificados (13.6.16).

16. Apresenta-se a cronologia das entrevistas e reuniões técnicas referentes aos principais *stakeholders* (setores, áreas e instituições) envolvidos nos trabalhos de levantamento:

**Tabela 1 – Relação das principais atividades realizadas no levantamento**

Data de execução da atividade	Unidades e Instituições ( <i>Stakeholders</i> )	Etapas de trabalho
22.3.16	1. Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual 2. Secretaria Adjunta de Administração Fazendária	Planejamento e execução do levantamento
23.3.16	3. Secretaria Adjunta de Atendimento ao Cliente 4. Secretaria Adjunta Executiva	
28.3.16	5. Superintendência de Normas da Receita Pública 6. Superintendência de Informações da Receita Pública 7. Superintendência de Outras Receitas e de Conta Corrente	
29.3.16	8. Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito 9. Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita 10. Unidade de Relações Federativas Fiscais 11. Unidade de Planejamento da Receita Pública	
30.3.16	12. Unidade Executiva da Receita Pública 13. Unidade Setorial de Controle Interno 14. Gerência de Conselho de Contribuintes 15. Núcleo de Inteligência e Investigação Fiscal	
31.3.16	16. Sindicato Profissional da Área Instrumental do Governo – Sinpaig	
31.3 e 1.4.16	17. Postos fiscais Benedito de Souza Corbelino (Correntes) e Henrique Peixoto (Araguaia)	
01.4.16	18. Sindicato dos Profissionais de Tributação, Arrecadação e Fiscalização –SIPROTAF 19. Sindicato dos Agentes de Administração Fazendária – Saafe/MT	
12.4.16	20. Ministério Público Estadual de Mato Grosso 21. Sindicato dos Fiscais de Tributos Estaduais de Mato Grosso – Sindifisco/MT	
15.4.16	22. Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – Cira 23. Corregedoria Fazendária – Cofaz	
30.5.16	24. Faculdade de Ciências Econômicas da UFMT	

Fonte: Equipe de Auditoria.



17. Para a coleta de dados do levantamento foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: (1) entrevistas; (2) indagações escritas; (3) inspeção física; (4) observação direta; e (5) análise documental, conforme descreve-se:

- a) entrevista – utilizada para coletar a percepção dos servidores da Sefaz/MT sobre o funcionamento do órgão e as atividades por ele desenvolvidas;
- b) indagação escrita – utilizada para solicitar os documentos e os relatórios gerenciais que fundamentaram as conclusões apresentadas no levantamento;
- c) inspeção física – usada para avaliar a situação da estrutura física dos postos fiscais da amostra;
- d) observação direta – usada para averiguar o procedimento de atendimento no balcão dos postos fiscais e o de verificação das operações que envolvem mercadorias em trânsito;
- e) exame documental – usado para análise da legislação do ICMS, dos relatórios gerenciais da Sefaz/MT, dos normativos concessivos de benefícios fiscais, do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de Mato Grosso – AL/MT, dos relatórios do TCE/MT e da Controladoria Geral do Estado – CGE/MT, da bibliografia afeta ao tema e das notícias veiculadas na mídia.

18. A partir da aplicação das técnicas de coleta de dados foi possível avaliar a temática da receita pública de diferentes perspectivas, possibilitando desenvolver um diagnóstico das fragilidades existentes na política arrecadatória do estado. Essas fragilidades foram condensadas, estudadas e separadas por áreas temáticas (eixos de auditoria).

19. Considerando esses eixos de auditoria, na proposta de encaminhamento do trabalho será sugerida uma priorização de ações para a atuação do controle externo no curto, médio e longo prazo. Destaca-se que na priorização das ações, foi considerada a avaliação de oportunidade, relevância e materialidade de cada área temática.

### **1.7 Limitações**

20. As limitações encontradas nesse levantamento referem-se à quantidade elevada de normas legislativas e infralegais tratando de matéria relacionada ao ICMS e às peculiaridades da legislação local, divergente da base normativa nacional.

21. As lacunas na estruturação dos processos de trabalho da Sefaz/MT, cuja estruturação encontra-se em andamento no órgão, também constituíram limitação de auditoria.



22. De modo semelhante, as propostas de mudança na legislação tributária estadual e na estrutura administrativa limitaram o trabalho.

23. No intuito de apresentar a melhor proposta para os futuros eixos de auditoria, foi necessária a análise da situação vigente e das principais alterações previstas.

### **1.8 Estrutura Organizacional da Secretaria de Fazenda**

24. A Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso é um órgão auxiliar institucional de primeiro nível hierárquico da Administração Pública Direta Estadual, de natureza instrumental. Tem por missão garantir a realização da receita pública e o controle da aplicação do gasto público, com justiça fiscal, contribuindo para sustentabilidade econômica do Estado.

25. O órgão foi instituído pela Lei nº 583, de 14.10.1911, e institucionalizado pela Lei Complementar nº 13, de 29.12.06 e respectivas alterações, e pela Lei Complementar nº 566, de 20.5.15. Seu novo regimento interno foi aprovado por meio do Decreto nº 292, de 15.10.15, que revogou na íntegra o Decreto nº 2.191, de 13.3.14, que dispunha anteriormente acerca dessa matéria.

26. Constituem competências da Sefaz/MT, dentre outras: executar a administração financeira e a contabilidade pública estadual; executar a administração das dívidas públicas internas e externas; formular as políticas tributária e fiscal do Estado e promover sua execução, controle, acompanhamento e avaliação; planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento de tributos estaduais; gerir o Sistema Tributário Estadual; e exercer o controle das atividades econômicas, na forma da legislação tributária e fiscal.

27. A estrutura organizacional da secretaria está formalizada e aprovada pelo Decreto nº 258, de 23.9.15, e é assim constituída:

- I. Nível de Decisão Colegiada;
- II. Nível de Direção Superior;
- III. Nível de Apoio Estratégico e Especializado;
- IV. Nível de Assessoramento Superior;
- V. Nível de Administração Sistêmica;
- VI. Nível de Execução Programática;
- VII. Nível de Administração Regionalizada;
- VIII. Nível de Administração Descentralizada.



28. No âmbito da Decisão Colegiada, a secretaria conta com os Colegiados de Direção Estratégica, de Planejamento e Assessoramento Superior e o de Gestão de Resultados, além dos Comitês Setoriais da Administração Fazendária, da Receita Pública e o de Atendimento.

29. No âmbito da Direção Superior, o Gabinete do Secretário de Fazenda é subdividido nos seguintes gabinetes ou unidades administrativas: Adjunto do Tesouro Estadual, Adjunto da Receita Pública, Adjunto da Administração Fazendária, Adjunto de Atendimento ao Cliente e Adjunto Executivo. Essas unidades têm por missão prestar suporte e apoio administrativo aos respectivos secretários adjuntos e às unidades das secretarias adjuntas correlatas, conforme segue:

**a) Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual – Sate**, com cinco superintendências, 18 gerências (incluso o Banco do Estado de Mato Grosso – BEMAT, que está em liquidação) e mais duas unidades de apoio estratégico: a Unidade de Relacionamento Federativo com o Tesouro – URFT e a Unidade de suporte à gestão do Tesouro Estadual – USGT. **Atribuições:** realizar a gestão financeira das disponibilidades, visando ao equilíbrio, liquidez, solvência e adimplência dos compromissos e necessidades financeiras do Tesouro; administrar a execução financeira dos convênios e obras visando à otimização da aplicação dos recursos estaduais; promover o registro sistemático dos atos e fatos financeiros, orçamentários e patrimoniais verificados no âmbito estadual e administrar o relacionamento do Tesouro com excelência;

**b) Secretaria Adjunta da Receita Pública – Sarp**, com cinco superintendências, 26 gerências e mais quatro unidades de apoio estratégico: a Unidade de Pesquisa Econômica Aplicada – Upea, a Unidade de Planejamento da Receita Pública – UPRP, a Unidade de Relações Federativas Fiscais – URFF e a Unidade Executiva da Receita Pública – Uerp. **Atribuições:** definir as diretrizes na administração de recursos do Tesouro Estadual; identificar e demonstrar as despesas consideradas relevantes para tomada de decisão; gerar informações para subsidiar o processo de decisão da Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual; administrar a realização de ativos e exigibilidades do Estado; promover a crescente informatização dos processos de negócio e assegurar a integração de soluções propostas pelas unidades do Tesouro Estadual; administrar os custos e resgate da dívida pública consolidada, prospectar oportunidades de obtenção de recursos e gerir a contratação de créditos; redigir e/ou revisar minutas de normas, sistematizar e interpretar a legislação tributária estadual, identificar e avaliar os efeitos administrativos e judiciais da norma positivada; gerir a tramitação e a execução nos



processos administrativos; administrar o cumprimento da obrigação tributária acessória, gerir a produção de informação econômico-fiscal vinculada à receita pública; administrar o cumprimento da obrigação tributária, gerir débitos fiscais inscritos ou não em dívida ativa e alcançar e manter em grau elevado a percepção pelos contribuintes do risco envolvido na infringência da norma tributária;

**c) Secretaria Adjunta da Administração Fazendária – Saaf**, com cinco coordenarias, 18 gerências e uma unidade de apoio estratégico: a Assessoria Técnica de Negócios da Saaf – Astec. **Atribuições:** coordenar, supervisionar e orientar os processos de definição e execução dos orçamentos para criação de valor e impacto público; assegurar o equilíbrio financeiro e a correta evidenciação do patrimônio, direitos e obrigações da organização da unidade orçamentária; administrar comportamentos orientados aos processos de trabalho, selecionar e potencializar capital intelectual na direção dos objetivos institucionais e da criação de valor e impacto público, por meio dos processos e planos de trabalho das áreas finalísticas fazendária; administrar a armazenagem em custos decrescentes e aderentes aos objetivos institucionais, desenvolver o controle tempestivo do melhor, mais eficiente e breve fluxo de distribuição e abastecimento contínuo de bens materiais utilizados para o alcance dos objetivos institucionais de criação de valor e impacto público das áreas finalísticas fazendárias; administrar aquisições, contratos, obrigações e direitos contra terceiros, bem como gerir a regularidade e fiscalizar o adimplemento e execução de obrigações contratadas para promover o cumprimento de direitos da administração fazendária em relação a terceiros e exercer a responsabilização contratual e extracontratual na hipótese de violação do pactuado, contratado ou legalmente exigido;

**d) Secretaria Adjunta de Atendimento ao Cliente – Saac**, com três superintendências, 11 gerências e a Agência Fazendária - Agenfaz. **Atribuições:** planejar as ações das unidades fazendárias, próprias ou conveniadas, para a entrega, presencial ou digital, de produtos e serviços ao cliente usuário, visando à concretização das políticas públicas; aumentar o cumprimento voluntário da obrigação tributária; auxiliar o cliente no cumprimento voluntário de suas obrigações tributárias e os colaboradores das unidades de atendimento na realização de suas atividades;

**e) Secretaria Adjunta Executiva – Saex**, com uma coordenadoria, sete gerências e duas unidades de apoio estratégico: a Unidade de Ouvidoria Fazendária – Uofaz e a Unidade de Promoção da Ética e da Moralidade Pública – Upem. **Atribuições:** coordenar, implantar e manter práticas e soluções tecnológicas



alinhadas às necessidades organizacionais e às políticas estaduais de tecnologia da informação da Sefaz/MT.

30. No âmbito do Apoio Estratégico e Especializado, a secretaria conta com 18 setores, dentre os quais citam-se o Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados – NGER, a Corregedoria Fazendária, o Núcleo de Inteligência e Investigação Fiscal, o Escritório de Gestão de Projetos, doze unidades internas e mais as gerências do Conselho de Contribuintes e de Controle e Reexames de Processos.

31. No âmbito do Assessoramento Superior tem-se o Gabinete de Direção e a Unidade de Assessoria.

32. No âmbito da Administração Sistêmica, a Fazenda Pública está disposta nas seguintes coordenadorias: Gestão de Pessoas; Orçamento e Convênios; Financeira e Contábil; Patrimônio e Serviços; Aquisições e Contratos; e Tecnologia da Informação. No âmbito dessas coordenadorias têm-se 25 gerências responsáveis por suas respectivas áreas.

33. No âmbito da Execução Programática, a secretaria está disposta nas seguintes superintendências: Gestão Financeira do Tesouro; Administração Financeira de Obras e Convênios; Gestão da Contabilidade do Estado; Gestão da Programação Financeira e Relacionamento com o Tesouro; Administração de Recursos do Tesouro; Normas da Receita Pública; Informações da Receita Pública; Outras Receitas e de Conta Corrente; Fiscalização; e Controle e Fiscalização de Trânsito. Nesse nível, as superintendências contam com 48 gerências relacionadas aos produtos e serviços ofertados.

34. Ainda nesse nível, convém destacar as Superintendências de Outras Receitas e de Conta Corrente (com quatro gerências), Fiscalização e Controle (com oito gerências) e Fiscalização de Trânsito (com cinco gerências):

**1. Superintendência de Outras Receitas e de Conta Corrente**

- 1.1. Gerência de Fiscalização de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;
- 1.2. Gerência do IPVA;
- 1.3. Gerência do ITCD e outras receitas;
- 1.4. Gerência de Conta Corrente.

**2. Superintendência de Fiscalização**

- 2.1. Gerência de Planejamento e Programação da Fiscalização;
- 2.2. Gerência de Fiscalização do Segmento de Combustíveis e Biocombustíveis;
- 2.3. Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Comunicação e Energia;
- 2.4. Gerência de Fiscalização dos Segmentos Agropecuários;
- 2.5. Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Veículos, Varejo, Medicamentos e Supermercados;
- 2.6. Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Transporte, Atacado, Bebidas, Madeira e Outros;
- 2.7. Gerência de Fiscalização da Responsabilidade Tributária Interestadual;



2.8. Gerência de Crédito Fiscal.

**3. Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito**

3.1. Gerência de Planejamento e Programação de Trânsito;

3.2. Gerência de Monitoramento e Suporte à Fiscalização de Trânsito;

3.3. Gerência de Fiscalização de Trânsito em Transportadora, Aeroportos e Correios;

3.4. Gerência de Fiscalização de Trânsito em Postos Fiscais;

3.5. Gerência de Fiscalização de Trânsito Volante.

35. No âmbito da Administração Regionalizada, a secretaria conta com as superintendências de Execução do Atendimento e Assistência Descentralizada, a de Aperfeiçoamento e Racionalização do Atendimento e a da Assistência e Suporte ao Cliente. Nessa estrutura, as superintendências contam com 12 gerências relacionadas aos produtos e serviços ofertados.

36. Na Administração Descentralizada a secretaria conta com o Banco do Estado de Mato Grosso – Bemat, atualmente em liquidação.

### **1.9 Visão Geral da Receita Pública**

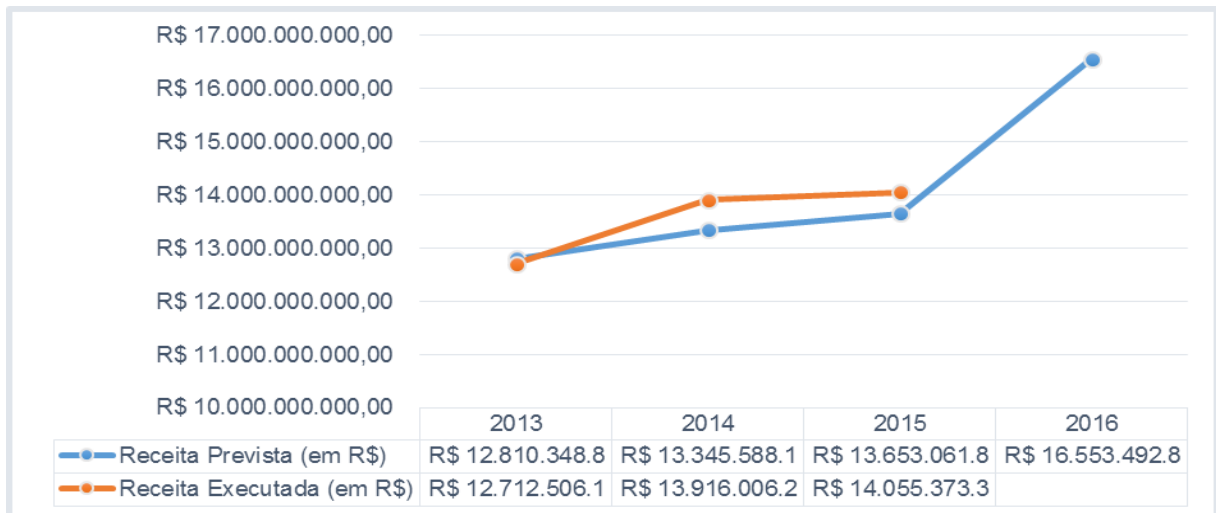
37. De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.121, de 28 de março de 2008, receitas são “aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade”.

38. Conforme o Manual de Procedimentos das Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional de 2005, receitas públicas “são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público para alocação e cobertura das despesas públicas”.

39. Segundo a Lei Orçamentária Anual – Lei nº 10.354, de 30 de dezembro de 2015, a receita estadual prevista para 2016 foi de R\$ 16,5 bilhões, compreendido R\$ 1,8 milhão referente à receita intraorçamentária. Esse valor excedeu em 17,77% o montante executado em 2015, que totalizou R\$ 14,05 bilhões.



**Gráfico 1 – Análise da receita pública em Mato Grosso de 2013 a 2016**



Fonte: Balanço Geral – Anexo 12; LOA 2016.

40. Em análise à série histórica, de 2013 a 2016 (previsão), verifica-se que houve crescimento da receita pública em Mato Grosso. De 2013 a 2015, a receita arrecadada evoluiu 10,56%.

41. Importante destacar que, mesmo nesse cenário ascendente, o levantamento identificou oportunidades de incremento de receita, sem alterações da carga tributária. Essa situação será evidenciada ao longo do relatório.

42. Observando a receita executada, constata-se que as receitas tributárias (51,73%), de contribuições (8,10%) e de transferências correntes (21,40%) corresponderam a 81,23% da receita pública estadual em 2015, conforme demonstra a tabela 2.

**Tabela 2 – Receita pública total em 2015**

Especificação	Receita realizada (em R\$ milhões)	Participação na receita total (%)
<b>Receita Pública Total</b>	<b>18.264,88</b>	<b>100%</b>
Receitas Corrente	16.416,3	89,88%
<b>Receita Tributária</b>	<b>9.448,88</b>	<b>51,73%</b>
<b>Receita de Contribuições</b>	<b>1.479,56</b>	<b>8,10%</b>
Receita Patrimonial	377,85	2,07%
Receita Agropecuária	0,15	0,001%
Receita Industrial	3,39	0,02%
Receita de Serviços	495,82	2,71%
<b>Transferências Correntes</b>	<b>3.908,57</b>	<b>21,40%</b>
Outras Receitas Correntes	702,08	3,84%
Receitas de Capital	279,6	1,53%
Demais Receitas	1.568,98	8,59%

Fonte: Sarp/Upea. \*Não deduzidos os valores do Fundeb.



43. Compõem a receita tributária estadual o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF (sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituir e mantiver); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD; o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS; e as taxas.

44. A receita de contribuições é composta por Contribuições Sociais e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. Em Mato Grosso, 53,5% da receita de contribuições concentra-se no Fundo de Transporte e Habitação – Fethab.

45. Em 2015, numa análise mais aprofundada sobre o comportamento da receita pública, a Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita – Upea identificou que a receita tributária de ICMS encontrava-se 3,10% abaixo do seu potencial (denominado “receitas analisadas<sup>9</sup>”).

46. Foi identificado também que a receita de contribuição Fethab encontrava-se 11,10% abaixo do seu potencial. O estudo da receita potencial e realizada de 2015 é demonstrado na tabela 3.

**Tabela 3 – Receita pública potencial em 2015**

Receita	Prevista (em R\$ milhões)	Realizada (em R\$ milhões)	Receita analisada “potencial” (em R\$ milhões)	Receita realizada/ analisada (%)
Receita Pública Total Líquida	13.653,06	14.055,37	-	-
Deduções	3.707,09	4.209,51	-	-
Receita Pública Total	17.360,15	18.264,88	18.618,58	-1,9%
Receitas Correntes	14.429,57	16.416,30	16.770,00	-2,1%
Receita Tributária	8.111,00	9.448,88	9.704,50	-2,60%
IRRF	664,02	701,65	701,65	0,00%
IPVA	445,69	537,52	537,52	0,00%
ITCD	57,01	80,17	80,17	0,00%
<b>ICMS</b>	<b>6.694,13</b>	<b>7.922,87</b>	<b>8.178,49</b>	<b>-3,10%</b>
Taxas	250,15	206,67	206,67	0,00%
Receita de Contribuições	1.478,43	1.479,56	1.578,07	-6,20%
<b>FETHAB</b>	<b>850,99</b>	<b>791,18</b>	<b>889,69</b>	<b>-11,10%</b>
Outras Receitas de Contribuições	627,44	688,37	688,37	0,00%
Receitas de Serviços	495,91	495,82	495,82	0,00%
Transferências Correntes	3.703,56	3.908,57	3.908,57	0,00%
Outras Receitas Correntes*	598,16	702,08	702,08	0,00%
Receitas de Capital	1.467,10	279,60	279,60	0,00%
Receitas Intraorçamentárias	1.463,48	1.568,98	1.568,98	0,00%

Fonte: Sarp/Upea. \*O valor referente às receitas patrimonial, agropecuária e industrial foi incluído em outras receitas correntes.

<sup>9</sup> Receita analisada refere-se à receita obtida a partir da atualização das hipóteses utilizadas para projetar a receita, incorporando o comportamento efetivo das variáveis macroeconômicas. As distâncias entre a receita realizada e analisada representam possibilidades de o Estado avançar na arrecadação, sem aumento nas alíquotas dos tributos. Conceito disponível em <<http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Tributario/PDF>>



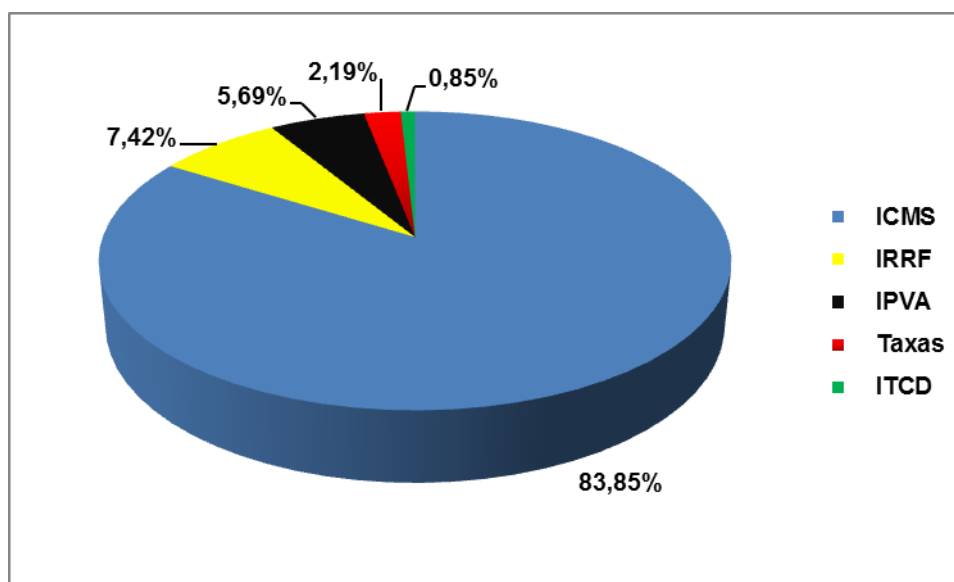
47. Conforme evidenciado na tabela 4, em 2015 a receita de ICMS correspondeu a 83,85% da receita total. No ano, a arrecadação foi 18,36% maior que o previsto. O gráfico 2 apresenta essa composição da receita tributária.

**Tabela 4 – Receita tributária total em 2015**

Receita Tributária	Prevista (em R\$ milhões)	Realizada (em R\$ milhões)	Participação na receita total (%)	Previsto/ Arrecadado (%)
Receita Tributária Total	8.111,00	9.448,88	100%	16,49%
IRRF	664,02	701,65	7,42%	5,67%
IPVA	445,69	537,52	5,69%	20,60%
ITCD	57,01	80,17	0,85%	40,62%
<b>ICMS</b>	<b>6.694,13</b>	<b>7.922,87</b>	<b>83,85%</b>	<b>18,36%</b>
Taxas	250,15	206,67	2,19%	-17,38%

Fonte: Sarp/Upea.

**Gráfico 2 – Composição da receita tributária de Mato Grosso em 2015**



Fonte: Equipe de auditoria com dados da Sarp/Upea.

48. Por outro lado, na perspectiva dos segmentos, observa-se que, dos 16 segmentos existentes, em nove (56,25%) a receita de ICMS realizada foi menor que a prevista. Os nove segmentos com receita realizada a menor foram: varejo, veículos, atacado, soja, transporte, arroz, algodão, madeira e o segmento denominado “outros”. Esses dados são apresentados na tabela 5.

49. A tabela demonstra ainda os 10 segmentos com maior participação na receita total de ICMS: combustível (22,05%), varejo (13,63%), energia (12,99%), pecuária (9,69%), veículos (6,83%), comunicação (6,18%), bebidas (5,96%), atacado (5,03%), supermercados (4,35%) e soja (3,09%).



**Tabela 5 – ICMS total em 2015 por segmento econômico**

Receita ICMS	Receita prevista em R\$ milhões (a)	Receita realizada em R\$ milhões (b)	Diferença em R\$ milhões (b-a)	Diferença (%)	Participação na receita total %
<b>Receita ICMS Total</b>	<b>6.693</b>	<b>7.924</b>	<b>1.231</b>	<b>18,39%</b>	<b>100%</b>
1. Combustível	1.147	1.747	600	52,31%	22,05%
<b>2. Varejo</b>	<b>1.112</b>	<b>1.080</b>	<b>-32</b>	<b>-2,88%</b>	13,63%
3. Energia	623	1.029	406	65,17%	12,99%
4. Pecuária	370	768	398	107,57%	9,69%
<b>5. Veículos</b>	<b>624</b>	<b>541</b>	<b>-83</b>	<b>-13,30%</b>	6,83%
6. Comunicação	458	490	32	6,99%	6,18%
7. Bebidas	406	472	66	16,26%	5,96%
<b>8. Atacado</b>	<b>454</b>	<b>399</b>	<b>-55</b>	<b>-12,11%</b>	5,03%
9. Supermercados	288	345	57	19,79%	4,35%
<b>10. Soja</b>	<b>265</b>	<b>245</b>	<b>-20</b>	<b>-7,55%</b>	3,09%
<b>11. Transporte</b>	<b>280</b>	<b>210</b>	<b>-70</b>	<b>-25,00%</b>	2,65%
12. Medicamentos	194	195	1	0,51%	2,46%
<b>13. Outros</b>	<b>164</b>	<b>145</b>	<b>-19</b>	<b>-11,58%</b>	1,83%
<b>14. Arroz</b>	<b>141</b>	<b>136</b>	<b>-5</b>	<b>-3,55%</b>	1,72%
<b>15. Algodão</b>	<b>103</b>	<b>77</b>	<b>-26</b>	<b>-25,24%</b>	0,97%
<b>16. Madeira</b>	<b>64</b>	<b>45</b>	<b>-19</b>	<b>-29,69%</b>	0,57%

Fonte: Sarp/Upea.

50. Com relação ao Fethab, a receita realizada em 2015 foi de R\$ 791,18 milhões, ante uma previsão de R\$ 850,99 milhões. A frustração no período foi justificada em razão da queda na arrecadação dos segmentos de gado (-25,18%), madeira (-20,26%) e diesel (-11,33%). Os dados são demonstrados na tabela 6.

**Tabela 6 – Receita total do Fethab em 2015**

FETHAB - 2015	Previsto em R\$ milhões (a)	Realizado em R\$ milhões (b)	Diferença em R\$ milhões (b-a)	Diferença em %
<b>Gado</b>	<b>81,87</b>	<b>61,25</b>	<b>-20,62</b>	<b>-25,18%</b>
<b>Madeira</b>	<b>18,2</b>	<b>14,51</b>	<b>-3,69</b>	<b>-20,26%</b>
Soja	219,64	241,37	21,73	9,89%
<b>Diesel</b>	<b>521,62</b>	<b>462,52</b>	<b>-59,11</b>	<b>-11,33%</b>
Algodão	9,65	11,53	1,88	19,50%
Energia	-	-	-	-
Mineração	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>850,99</b>	<b>791,18</b>	<b>-59,80</b>	<b>-7,03%</b>

Fonte: Sarp/Upea.

51. Diante dos dados apresentados, evidencia-se que apesar do crescimento de 10,56% na receita arrecadada de 2013 a 2015, não foi alcançada a maximização do potencial arrecadatário de Mato Grosso no período.



## 2. LEGISLAÇÃO

### Riscos detectados:

- 1- **Elevado número de contestações dos lançamentos efetuados;**
- 2- **Prejuízos à atividade de fiscalização em função da alocação de servidores na análise de contencioso administrativo;**
- 3- **Perda de investimentos privados para outros estados;**
- 4- **Concorrência desleal entre empresas locais;**
- 5- **Falta de equidade na relação fisco x contribuinte.**

52. A administração tributária é constitucionalmente referenciada como uma atividade essencial ao funcionamento do Estado, responsável por viabilizar a execução das suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

53. A base normativa tributária abrange a Constituição Federal de 1988 – CF/88, o Código Tributário Nacional – CTN, as Leis Complementares nº 24/75 e nº 87/96, a Lei de Execução Fiscal, a Lei Estadual nº 7.098/98, leis nacionais e estaduais esparsas relacionadas, regulamento do ICMS e demais decretos e portarias reguladores de obrigações relativas ao imposto.

54. Considerando as sucessivas alterações na legislação tributária do ICMS, principalmente com relação às obrigações acessórias, foi solicitado à Sefaz/MT o quantitativo das leis e atos normativos celebrados junto ao Confaz. Houve, ainda, a solicitação dos demais atos que promoveram atualizações no Regulamento do ICMS de 2013 a 2015.

55. Para o envio dessas informações ao TCE/MT, a Sefaz/MT solicitou prorrogação de prazo<sup>10</sup>, dado o volume de normas dos últimos três exercícios. Evidencia-se, portanto, que a própria secretaria enfrenta dificuldades para controlar as alterações no Regulamento do ICMS.

56. Essa realidade revela a complexidade tributária a que os contribuintes e operadores estão sujeitos em Mato Grosso. Destaca-se, ainda, que a sistemática de cobrança do tributo adotada pelo fisco estadual diverge dos demais entes federativos.

<sup>10</sup> Ofício nº 028/SARP-SEFAZ/2016 – O prazo inicial para entrega dos documentos era 20.05.2016. A Sefaz/MT solicitou prorrogação do prazo para 20.06.2016. Até 01.07.2016 os documentos não haviam sido entregues.



## 2.1 Regimes de tributação vigentes em Mato Grosso

57. No regime de apuração normal, o valor do imposto a recolher corresponde à diferença, em cada período de apuração, entre o imposto devido sobre as operações ou prestações tributadas e o cobrado relativamente às operações anteriores.

58. Em Mato Grosso, diferentemente dos demais entes da federação e de forma contrária à legislação nacional, os bens provenientes de outros estados são tributados pelo regime de estimativa, em detrimento da tributação por produto. A regra estadual vigente preconiza que o imposto seja cobrado, para a maioria dos contribuintes do Estado, pelo Regime de Estimativa Simplificado, também conhecido por Regime de Carga Média.

## 2.2 Regime de Estimativa Simplificado – Carga Média

59. O sistema de tributação do ICMS por Estimativa Simplificada, também conhecida como Carga Média, entrou em vigor em 1.6.11 regulamentado pelo Decreto nº 392/11 e respectivas alterações.

60. Nesse regime os contribuintes recolhem o ICMS em apenas uma fase, de forma antecipada, tendo por base o valor de entrada da nota fiscal. Desse modo, o Estado aplica a respectiva alíquota conforme o Cnae do contribuinte, independentemente dos produtos constantes na nota fiscal.

61. Os índices aplicáveis estão disponíveis no anexo XIII do Regulamento do ICMS/2014. Necessário destacar que nesse regime é feito o lançamento antecipado de ofício, com encerramento da cadeia tributária e não por homologação, como na sistemática constitucional e legal do ICMS.

62. Assim, se a nota total for de R\$ 1.000,00 e a carga estabelecida for de 12%, o contribuinte deve recolher R\$ 120,00 aos cofres do Estado, independente do que foi recolhido ao Estado de origem e da destinação final do produto, isto é, se for para revenda, para industrialização ou para uso e consumo, aplica-se a regra.

63. Assim, a carga média não leva em conta quais os produtos que estão sendo tributados, mas sim o valor total da nota e o valor de aquisição. Essa sistemática contraria a natureza intrínseca do ICMS – imposto com alíquotas legalmente determinadas por produtos.

64. O Carga Média também é aplicado nas operações de Substituição Tributária, tanto internas quanto interestaduais. São ressalvadas as operações com veículos automotores novos, bebidas alcoólicas, fumos e derivados, combustíveis e energia elétrica, sujeitas à tributação definida por convênios e alíquotas específicas.



65. O Carga Média também se aplica nas operações contempladas com isenção do ICMS, concedida nos termos de convênio celebrado no âmbito do Confaz, e ainda nas operações e respectivas prestações de serviço de transporte correspondente a operações não tributadas, como devolução e outras semelhantes.

66. Segundo a Sefaz/MT, por meio do portal eletrônico à época da implantação<sup>11</sup>, o Carga Média surgiu para atender solicitações de empresários que consideravam o modelo de cálculo anterior (ICMS Estimativa por Operação) complexo.

67. Ainda, conforme noticiado, para sua implantação, a Sefaz/MT analisou a economia de Mato Grosso em 2009. Cada segmento teve seu faturamento mapeado e o quanto de imposto foi efetivamente recolhido. Com base nessa informação, foi aplicada uma carga média para o segmento.

68. Por meio desse regime de tributação, a Sefaz/MT é quem efetua o cálculo e o lançamento do imposto e o disponibiliza ao contribuinte para pagamento. Desse modo, de forma ímpar no cenário nacional, é a única Secretaria de Fazenda que assume uma atribuição que, no regime normal, deve ser do contribuinte. Essa prática gera uma sobrecarga de atribuições e culmina em insatisfação da área técnica da Sefaz/MT.

69. Acrescenta-se a esse cenário, a situação dos contribuintes estabelecidos em Mato Grosso que usufruem de tratamento diferenciado em função dos benefícios fiscais concedidos unilateralmente pelo Estado (guerra fiscal<sup>12</sup>). Esses contribuintes não percorrem os ditames estabelecidos nos convênios do Confaz, conforme determina a Lei Complementar nº 24/75<sup>13</sup>.

70. Essas diferenças existentes no cenário estadual provocam frequentes questionamentos advindos dos contribuintes. Atualmente a Sefaz/MT tem cerca de 185 mil processos administrativos em trâmite por discordância quanto aos lançamentos do ICMS realizados na modalidade de estimativa de carga média.

### **2.3 Proposta estadual de revisão do sistema carga média**

71. Em 2015, com o objetivo de alinhar a legislação tributária do Estado às regras nacionais, o governo estadual editou o Decreto nº 380, de 29.12.15, que previu inicialmente a revogação do regime de estimativa simplificado a partir de 1º de janeiro de 2016.

72. Todavia, dadas as prorrogações autorizadas pelos Decretos nº 407, de 19.1.16, e nº 467, de 30.3.16, foi prevista a expiração da respectiva vigência a partir de 1º de julho de

<sup>11</sup> < [http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/index.php?action=noti&codg\\_Noticia=30467](http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/index.php?action=noti&codg_Noticia=30467)>

<sup>12</sup> Guerra fiscal é a disputa, entre cidades e estados, para ver quem oferece melhores incentivos para que as empresas se instalem em seus territórios. Conceito disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/economia/guerra-fiscal.htm>>.

<sup>13</sup> Lei que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS.



2016. Já em 10.6.16 houve nova alteração, adiando para 1º de janeiro de 2017 o início da vigência do Decreto nº 380.

73. De acordo com a equipe técnica da Sefaz/MT, o novo decreto objetiva encerrar as “anomalias do atual regime tributário estadual”, excluindo a possibilidade da fixação de diferentes alíquotas para um mesmo produto e da concorrência desleal entre contribuintes.

74. Com o alinhamento da legislação tributária à nacional, objetiva-se também que a apuração do ICMS passe a ser efetuada pelo contribuinte e seja somente homologada pelo fisco. Com isso, busca-se a redução no volume de demandas administrativas tratando da legislação do ICMS.

#### 2.4 A inconstitucionalidade e ilegalidade do atual regime

75. Segundo a Sefaz/MT, o atual regime de tributação do ICMS tem vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade. Nesse sentido, com o objetivo de justificar a implantação do Decreto nº 380/2015, a Secretaria de Fazenda apresentou a análise comparativa do atual regime e da proposta de alteração com a legislação federal.

**Tabela 7 – Comparativo entre o regime atual e o proposto pelo Decreto nº 380/2015**

<b>Análise de Conformidade</b>	<b>Parte do RICMS Revogada pelo Decreto 380/2015</b>	<b>Alterações do Decreto 380/2015</b>
<b>Constituição Federal 88</b> (Não Cumulatividade do ICMS – Art. 155, § 2º, Inc. I)	<b>Não está em conformidade</b>	<b>Sim, está em conformidade</b>
<b>Código Tributário Nacional</b> (Art. 150: ICMS: Lançamento por Homologação)	<b>Não...</b>	<b>Sim...</b>
<b>Lei Complementar Federal nº 87/96 - Lei Geral ICMS</b> (Fato Gerador – Art. 2º e 3º; Base de Cálculo – Art. 13 a 18; ICMS Não Cumulativo – Art. 19 e 20; Apuração do ICMS - Art. 24 a 26; Regime de Estimativa com Ajuste Obrigatório - Art. 26, § 1º)	<b>Não...</b>	<b>Sim...</b>
<b>Resolução Senado Federal nº 22/89</b> (Alíquotas Interestaduais Diferenciadas para Estados Menos Desenvolvidos)	<b>Não...</b>	<b>Sim...</b>
<b>Lei Complementar Federal nº 123/2006 - Simples Nacional</b> (com a Redação LCF 147/2014) e <b>Convênio ICMS 92/2015</b> Substituição Tributária; Antecipação Limitada; Tributação conforme as Faixas de Faturamento	<b>Não...</b>	<b>Sim...</b>
<b>Lei Estadual 7.098/98 (Lei ICMS Estadual)</b> Fato Gerador; Alíquotas; Bases de Cálculo; Isenções Internas	<b>Não...</b>	<b>Sim...</b>

Fonte: Apresentação Sefaz/MT – Fevereiro de 2016.

76. A não compatibilidade do atual regime de tributação ao princípio constitucional da Não Cumulatividade do ICMS (art. 155, § 2º, Inc. I da CF/88) pode ser assim explicada:

- ✓ pelo princípio da não cumulatividade, devem ser deduzidos das operações os valores pagos de ICMS em relação ao mesmo produto nas fases anteriores do processo produtivo.



- ✓ pelo regime de Carga Média não há essa compensação quando da saída da mercadoria. Nesse regime o contribuinte de Mato Grosso recolhe o valor pela entrada do produto e encerra-se a cadeia tributária.

77. A não obediência ao preconizado pelo art. 150 do CTN no que se refere às diferenças quanto ao lançamento do tributo pode ser assim explicada:

- ✓ o ICMS é essencialmente um tributo cujo lançamento deve ocorrer por homologação, visto, dentre outros aspectos, que o pagamento antecipado extingue o crédito sob condição resolutive de ulterior homologação pelo fisco;
- ✓ a Sefaz/MT, pela sistemática atual, é quem efetua o cálculo e o encaminha ao contribuinte.

78. As outras diferenças entre o Carga Média e o regime normal de tributação são:

- ✓ o Regime de Estimativa Simplificado não leva em consideração as alíquotas interestaduais conforme o Estado de origem, contrariando a Resolução nº 22/89 do Senado Federal;
- ✓ o atual regime não considera pontualmente as alíquotas dos produtos determinadas em lei, além das reduções de base cálculo, das isenções e de outras particularidades constantes de Convênios e Protocolos de ICMS que dispõem a respeito de substituição tributária no país;
- ✓ o Regime de Estimativa Simplificado não considera a diferenciação de tributação nas aquisições de bens destinados a uso e consumo e a ativo imobilizado, estabelecendo indevidamente margens de lucro para esses bens.

79. Essas diferenças entre o regime estadual e o regime normal de tributação do ICMS aplicado aos demais Estados brasileiros gera um número elevado de processos administrativos tributários, elevando os custos operacionais do contribuinte, bem como os custos públicos. De igual modo, devido à complexidade, dificulta o processo de contraditório e a ampla defesa.

80. Por consequência, houve crescimento no número de ações judiciais contra o Regime de Estimativa Carga Média por Cnae. Apresenta-se partes das sentenças proferidas pelo TJ/MT:

O Estado de Mato Grosso instituiu através do Decreto 392/2011, o “ICMS Estimativa por Operação Simplificada – ICMS Carga Média”, sob o pretexto de alterar o Regime de Apuração do imposto, e, por conseguinte, criou novas espécies tributárias, **alterando aspectos até então imutáveis do ICMS**, burlando a necessidade de lei complementar para tanto, visto que extrapolou a Lei Kandir, bem como os limites constitucionais e do Código Tributário Nacional. (Destques acrescidos).  
(...)



Como visto, a Lei Complementar nº 87/96 impõe ao legislador estadual a observância de certas condições para a adoção do regime de apuração por estimativa, como a função do porte ou da atividade do estabelecimento que justifique tal modalidade, o que não se constata nos arts. 87-J e seguintes do RICM/MT, haja vista que a forma de apuração e cálculo do ICMS extrapola o arquétipo normativo delineado na Lc nº 87/96, bem ainda havendo alterações ao definir o tipo legal tributário, ou seja, a descrição hipotética em lei da conduta ou situação que corresponde à ocorrência do fato gerador. Por fim, salienta-se que, embora a autorização legal para que a cobrança por regime de estimativa seja regulada por normas complementares, é certo que tal atribuição não pode se dar ao arrepio do princípio da estrita legalidade tributária, segundo a qual os elementos típicos do tributo devem ser estipulados por lei em sentido estrito, o que não ocorre na hipótese dos autos, visto que a base de cálculo do ICMS Complementar estimado foi fixada por norma infra legal, qual seja, o Decreto nº 2.734/2010. E neste espeque, ao particular, no §2º do art. 87-J-1, que a redução da base de cálculo “não será inferior à maior proporção verificada pelo contraste entre esta e a soma da base de cálculo e soma do valor total da coleção de documentos fiscais de entrada encontrados nos banco de dados fazendários para os doze meses imediatamente anteriores ao respectivo intervalo temporal”, o Estado de Mato Grosso está inserindo método de apuração que foge da clareza e objetividade, visto que desconsidera a operação em si mesma para levar em consideração uma carga fiscal média relativa a período pretérito. Assim, a supramencionada metodologia, além de não alcançar a certeza do cálculo efetivado, ainda incorrerá em insegurança jurídica, que, em sede de matéria tributária, funciona uma proteção da confiança do cidadão no Estado, ou Administração pública, ou seja, protege o cidadão no intuito que os atos praticados pela Administração não serão alterados de forma repentina. Portanto, “in casu”, do cotejo das alegações da Impetrante com a documentação apresentada (fls. 98/157), vislumbra-se a presença do *fumus boni juris*, posto que nesta quadra processual, a forma de apuração e cálculo do ICMS prevista no art. 30, da Lei nº 7.098/98, e regulamentado pelo Decreto nº 2.734/2010 (arts. 87-J a 87-J-5 do RICMS/MT), extrapola, em princípio, a delimitação contida no art. 26, III, e §1º, da Lei Complementar nº 87/96, haja vista que constituem ato jurídico de efeito imediato e concreto, com previsibilidade de causar lesão a direito subjetivo da Impetrante (...).

ISTO POSTO, e consoante fundamentação supra, CONCEDO A LIMINAR vindicada, para suspender a exigibilidade do crédito tributário inserido no Sistema Conta Corrente Fiscal da Impetrante, a título de ICMS Estimativa Simplificada, constantes do aviso de cobrança do Conta Corrente Fiscal nº 1114565/54/28/2014, onde constam (...).

**Processo: 1491-14.2015.811.0041 – Comarca de Cuiabá-MT – Juízo da Primeira Vara Especializada da Fazenda Pública (sem grifo no original)**

81. Na tabela 8 apresenta-se uma relação de alíquotas, com o objetivo de exemplificar a falta de isonomia advindo do regime Carga Média:

**Tabela 8 - Relação exemplificativa de alíquotas de ICMS aplicadas em MT**

CNAE	DESCRIÇÃO	%
4711-3/02	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – supermercados	13%
4713-0/01	Lojas de departamentos ou magazines	20%
4781-4/00	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	19%
4782-2/01	Comércio varejista de calçados	18%
4723-7/00	Comércio varejista de bebidas	29%
4741-5/00	Comércio varejista de tintas e materiais para pintura	12%
4744-0/05	Comércio varejista de materiais de construção não especificados anteriormente	15%
4744-0/01	Comércio varejista de ferragens e ferramentas	16%

Fonte: Sefaz/MT – Fevereiro de 2016.



82. Como exemplo, cita-se:

- ✓ os estabelecimentos cadastrados no Cnae principal 4711-3/02 (comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – supermercados) usufruem de uma alíquota de 13% sobre o nota fiscal de entrada.
- ✓ as lojas de departamentos ou magazines (Cnae 4713-0/01), possuem alíquota de 20%;

83. Por consequência, os supermercados e/ou hipermercados conseguem revender produtos eletro eletrônicos (televisores, computadores, forno micro-ondas e outros) a preços inferiores às lojas de departamentos.

84. A sistemática de tributação baseada no Cnae possibilita a aplicação de alíquotas uniformes para produtos diferentes, contrariando a natureza intrínseca do ICMS que é um imposto cuja alíquota é definida a partir de produtos. Esse fato causa distorção de mercado, fomentando concorrência desleal: um mesmo produto pode ser tributado de formas diferentes, dependendo do Cnae da empresa.

## 2.5 Os regimes especiais de tributação do ICMS:

### 2.5.1 Regime de Tributação de que trata a Lei nº 9.480/2010

85. Não obstante à anomalia gerada pelo Regime Simplificado do Carga Média, Mato Grosso ainda conta com regime especial para o segmento de Material de Construção, conforme Lei nº 9.480/10.

86. O art. 1º desse diploma preconiza que nas aquisições de bens e mercadorias efetuadas por contribuintes mato-grossenses junto a estabelecimentos de outras unidades da Federação, a base de cálculo do ICMS devido nas operações subsequentes a ocorrerem no território mato-grossense fica **reduzida** de forma que a carga tributária final corresponda a **10,15%** (dez inteiros e quinze centésimos por cento) do valor total da Nota Fiscal de entrada.

87. A redução de que se trata o artigo aplica-se, exclusivamente, às aquisições interestaduais de produtos e mercadorias destinados à **construção civil**, efetuadas por contribuinte mato-grossense cuja atividade esteja enquadrada em qualquer dos Cnae's arrolados no §1º.

88. A tributação do ICMS nesse regime leva em consideração o Cnae do contribuinte destinatário, restringindo-se a mercadorias destinadas à construção civil, o que contraria a natureza intrínseca do ICMS, que é um imposto cujas alíquotas são legalmente determinadas por produtos, independentemente do Cnae.



89. Esse regime não leva em consideração as alíquotas interestaduais conforme o Estado de origem, contrariando Resolução do Senado Federal.

90. De igual modo, não considera as particularidades constantes de Convênios e Protocolos de ICMS que dispõem a respeito de substituição tributária no país. A carga tributária final exigida neste regime de tributação é menor (10,15%) e distinta da definida em Convênios e Protocolos de ICMS. Por outro lado, essa concessão da carga tributária final reduzida não exige contrapartidas sociais para o Estado de Mato Grosso.

91. Desse modo, gera distorção de mercado, fomentando concorrência desleal, uma vez que os beneficiários deste regime são tributados sob uma carga tributária final menor (10,15%) que a exigida dos demais contribuintes para o mesmo produto ou mercadoria, em desrespeito aos princípios da isonomia e da neutralidade.

92. Essa sistemática de tributação distinta do regime de tributação do ICMS do restante do país, eleva os custos operacionais dos contribuintes remetentes. Ainda, gera insegurança no contribuinte, tendo em vista a dificuldade de identificação dos produtos e mercadorias que estão sujeitas ao benefício fiscal de redução de carga tributária final.

93. A Sefaz/MT protocolou junto ao Ministério Público Estadual o processo administrativo nº 1.00.000.016353/2014-80 em face da ilegalidade dessa lei. O MPE representou os autos ao MPF com objeto de declarar a inconstitucionalidade.

94. A Procuradoria Geral da República emitiu parecer favorável à inconstitucionalidade da Lei nº 9.480/2010 e protocolou junto ao Supremo Tribunal Federal a Ação nº 87.324/2016-AsJConst/SAJ/PGR com objetivo de extinguir a lei. A ação encontra-se para análise do ministro responsável. Segue trecho da ação da PGR:

(...)

A Lei 9.480/2010, de Mato Grosso, ao conceder redução da base de cálculo do ICMS em operações relativas a comércio de materiais de construção, contraria o art. 155, § 2o, XII, g, da Constituição da República, porquanto ausente deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) a esse respeito.

O art. 155, § 2o, XII, g, da Constituição da República estipula caber a lei complementar regular a forma como se concederão, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). A disciplina de tais matérias contém-se na Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975, que regula os convênios para isenção do ICMS.

Embora seja tributo de competência estadual e distrital, o ICMS recebe conformação nacional pela Lei Complementar 24/1975, que estabelece prévia celebração de convênio no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) como requisito para concessão de benefícios fiscais a ele relativos. Trata-se de exigência que tem por objetivo evitar a lesiva e reprovável prática da chamada “guerra fiscal” (numerosas vezes rechaçada em decisões do Supremo Tribunal Federal), em que unidades da federação disputam investimentos e concedem vantagens a empresas, na ânsia de captar empreendimentos, amiúde de maneira não só antijurídica como economicamente ruínoza, no longo prazo. A conduta, em última análise, gera lesão ao



próprio pacto federativo, mediante exorbitante favorecimento do ente público desonerador, em prejuízo aos demais componentes da Federação.

(...)

Transgredir, portanto, a cláusula de convênio, inscrita no art.155, § 2º, XII, g, da CR e na Lei Complementar 24/1975, concessão unilateral de benefícios e incentivos fiscais de ICMS, sem prévia deliberação dos demais estados-membros e do Distrito Federal em convênio celebrado no CONFAZ.

O art. 1º da Lei 9.480, de 17 de dezembro de 2010, concedeu redução da base de cálculo de ICMS “de forma que a carga tributária final corresponda a 10,15% do valor total da nota fiscal”, em operações que envolvam atividades de comércio varejista e atacadista de materiais de construção e outros produtos.

Redução de base de cálculo consubstancia espécie de **incentivo fiscal** concedido por meio de exoneração tributária parcial, a fim de atrair investimentos privados para o território do ente concedente.

(...)

Redução da base de cálculo de ICMS, nesses termos, possui natureza jurídica de benefício tributário, na modalidade de incentivo fiscal. Por qualificar-se como autêntico incentivo fiscal, redução de base de cálculo deve conformar-se ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da CR, dado o tratamento nacional uniforme dispensado ao ICMS, nesse ponto, pela Constituição da República.

(...)

É, portanto, inconstitucional o benefício fiscal de ICMS, deferido na legislação mato-grossense, sem prévia autorização dos demais estados-membros e do Distrito Federal, mediante convênio celebrado no CONFAZ.

Impõe-se **declaração de inconstitucionalidade da totalidade da Lei 9.480/2010**, nas redações vigente e original. Conquanto a redução da base de cálculo esteja consignada no art. 1º, caput, e § 1º, da lei estadual, os demais dispositivos regulamentam requisitos, condições e procedimento para fruição do benefício fiscal, de sorte que possuem relação de dependência com aquela norma. (Sem grifo no original)

95. Ainda vigente, a Lei nº 9.480/2010, por meio das Resoluções nº 070/2015 e 131/2016 do Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial – Cedem, lista os produtos e mercadorias sujeitos ao regime especial de 10,15% sobre a entrada. Ao todo são 1.698 itens de materiais de construção que recebem esse benefício ilegal por parte do Estado de Mato Grosso.

## 2.5.2 Regime de Tributação de que trata a Lei nº 9.855/2012

96. A Lei nº 9.855/2012, referente ao setor atacadistas, preconiza em seu art. 1º que, nas aquisições interestaduais de mercadorias para revenda efetuada por contribuinte do setor atacadista de gêneros alimentícios industrializados e secos e molhados em geral, enquadrados nos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae 4639-7/001, 4646-0/01, 4646-0/02 e 4691-5/00, 4633-8/01, 4649-4/08, 4686-9/02, a base de cálculo do ICMS devido nas operações subsequentes a ocorrerem fica **reduzida** de forma que a carga tributária final corresponda a **8,10% (oito inteiros e dez centésimos por cento)** do valor total da Nota Fiscal que acobertar a respectiva aquisição.



97. Considera-se atacadista e distribuidor, para fins dessa lei, todo aquele que exerce atividade econômica intermediária entre o industrial e o varejista, que se concretiza no estabelecimento comercial e na efetiva logística de armazenamento, transporte e distribuição comercial dos produtos industrializados, por meio de equipes de vendas externas para varejistas contribuintes do ICMS.

98. No bojo dos vários produtos comercializados por esse segmento e que não diz respeito especificamente aos gêneros alimentícios, encontram-se, por exemplo, aqueles relacionados à perfumaria e cosméticos. Esses têm alíquota normais de 35% de ICMS sobre o preço de venda. No entanto, são tributados com 8,10% sobre o valor de entrada e com encerramento da cadeia tributária quando adquiridos pelos atacadistas lotados no Estado de Mato Grosso.

99. De modo similar ao Regime de Estimativa Simplificado, a tributação pela Lei nº 9.855/2012 varia em função do Cnae do contribuinte destinatário e não em função do produto. Desse modo, também contraria a natureza intrínseca do ICMS, que é um imposto cujas alíquotas são legalmente determinadas por produtos.

100. Esse regime não leva em consideração as alíquotas interestaduais conforme o Estado de origem, contrariando Resolução do Senado Federal.

101. Esse regime de tributação gera distorção de mercado, fomentando concorrência desleal, pois os beneficiários deste regime são tributados sob uma carga tributária final menor (8,10%) que a exigida dos demais contribuintes para o mesmo produto ou mercadoria, em desrespeito aos princípios da isonomia e da neutralidade.

102. Constata-se, também nesse caso, que a concessão da carga tributária final reduzida não exige contrapartidas sociais para o Estado de Mato Grosso.

103. Verifica-se também que não são consideradas as alíquotas dos produtos determinadas em lei, além das reduções de base de cálculo, das isenções e de outras particularidades constantes em Convênios e Protocolos de ICMS que dispõem a respeito de substituição tributária no país.

104. A Lei nº 9.855/2012 apresenta contradições pois elenca os Cnaes 4646-0/01 (Comércio atacadista de cosméticos e produtos de perfumaria), 4646-0/02 (Comércio atacadista de produtos de higiene, limpeza e conservação domiciliar) e 4686-9/02 (Comércio atacadista de embalagens), que não se referem, na sua essência, a atacadistas e distribuidores de produtos alimentícios e mercadorias em geral, como disposto no Art. 2º da Lei Estadual nº 9.855/2012. Trata-se, portanto, de benefício fiscal sem levar em consideração a essencialidade da mercadoria.



105. O regime de tributação implica grande dificuldade técnica para apuração do disposto no inciso I do parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.855/2012, que preconiza que não será concedido benefício fiscal *nas operações de aquisições interestaduais de circulação de mercadorias industrializadas em Estado diverso da origem (Indústria ou Fabricante), excluindo distribuidor Nacional de Produtos Importados relativamente à primeira operação.*

106. Por fim, esse regime de tributação dificulta a implementação de pequenas e médias indústrias alimentícias no Estado de Mato Grosso, que ainda se configuram como potencialidades de investimentos privados.

## **2.6 Estudos e trabalhos técnicos a respeito do Regime de Estimativa Simplificado, de que trata o Decreto 392/2011; do Regime de Tributação de que trata a Lei Estadual nº 9.855/2012 e do Regime de Tributação de que trata a Lei Estadual nº 9.480/2010**

107. Por meio de solicitação<sup>14</sup> à Sefaz, objetivou-se evidenciar de forma quantitativa as distorções geradas em função dos regimes especiais vigentes em Mato Grosso. Para tanto, buscou-se exemplos reais com objetivo de mostrar eventuais perdas de arrecadação da receita pública.

108. Como resposta<sup>15</sup>, a Sefaz produziu alguns exemplos hipotéticos (Anexo II) a respeito das distorções geradas frente aos regimes. A base de comparação é o Decreto nº 380/2015 que reestabelecerá o regime de normal de tributação do ICMS adotado no país.

109. Desse modo, foram produzidas situações entre o Regime de Estimativa Simplificado (Decreto nº 392/2011) e o Regime estipulado pelo Decreto nº 380/2015; pelo Regime da Lei nº 9.480/2010 e o Regime estipulado pelo Regime de tributação normal e o comparativo da tributação entre o Regime da Lei nº 9.855/2012 e o Regime de tributação normal.

---

<sup>14</sup> Por meio do Ofício nº 116/2016/REC das Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais.

<sup>15</sup> Por meio do Ofício nº 049/Sarp-Sefaz-2016



**Exemplo 1 – Comparativo entre o Estimativa Simplificado e Decreto nº 380/2015  
(fabricação de móveis de madeira)**

Comparativo da tributação entre o Regime de Estimativa Simplificado (Decreto nº 392/2011) e o Regime Estipulado pelo Decreto nº 380/2015 - Simples Nacional													
Produto	Fabricação de Móveis de Madeira industrializado em MT - Simples Nacional - não sujeito à substituição tributária												
Alíquota Interna	17%												
Carga Média Cnae	7,50%	(Redução Simples Nacional)											
ICMS sobre o faturamento	2,74%	(Alíquota média utilizada pelos contribuintes do Simples Nacional)											
Exemplos	Preço de Compra	MVA	Alíquota Interestadual	Preço de Venda	Regime Estimativa - Cnae				Regime Decreto 380/2015				Comparação entre os Regimes (%)
					Antecipação	PGDAS	Total Devido MT	% ICMS devido a MT	Antecipação	PGDAS	Total Devido MT	% ICMS devido a MT	
1	R\$ 55,56	80%	7%	R\$ 100,00	R\$ 4,17	R\$ 2,74	R\$ 6,91	6,91%	R\$ 5,56	R\$ 2,74	R\$ 8,30	8,30%	120,12%
	R\$ 55,56	80%	12%	R\$ 100,00	R\$ 4,17	R\$ 2,74	R\$ 6,91	6,91%	R\$ 2,78	R\$ 2,74	R\$ 5,52	5,52%	-79,88%
2	R\$ 50,00	100%	7%	R\$ 100,00	R\$ 3,75	R\$ 2,74	R\$ 6,49	6,49%	R\$ 5,00	R\$ 2,74	R\$ 7,74	7,74%	119,26%
	R\$ 50,00	100%	12%	R\$ 100,00	R\$ 3,75	R\$ 2,74	R\$ 6,49	6,49%	R\$ 2,50	R\$ 2,74	R\$ 5,24	5,24%	-80,74%

Obs.: a antecipação é devida no caso de aquisições interestaduais em que a alíquota é reduzida.

Fonte: Ofício nº 049/SARP-SEFAZ-2016 com adaptações.

110. Na situação exposta, tem-se o comparativo entre o atual Regime de Carga Média e o Regime Estipulado pelo Decreto nº 380/2015 aplicado a uma empresa de fabricação de móveis de madeiras industrializados em Mato Grosso, enquadrada no Simples Nacional e não sujeito à substituição tributária.

111. A depender da origem de aquisição do produto constata-se que, após a implantação do regime normal pelo Decreto nº 380/2015, haverá incremento de arrecadação do ICMS na ordem de 20,12% para os produtos adquiridos do Sudeste e Sul (alíquota interestaduais de 7%) em comparação ao regime atual.

112. Em contraponto, haverá perda da arrecadação na mesma ordem percentual de 20,12% para os produtos adquiridos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Espírito Santo (alíquota interestaduais de 12%).

113. No exemplo hipotético, e levando em consideração que Mato Grosso é um estado tipicamente importador de mercadorias advindas das regiões mais desenvolvidas do país (Sul e Sudeste), prever-se o incremento na arrecadação do ICMS em função do alto valor agregado das mercadorias advindas dessas regiões.

114. Pontue-se, principalmente, que a alteração na legislação do ICMS faz-se necessária para correções diante do cenário nacional.



## Exemplo 2 – Comparativo entre o Estimativa Simplificado e o Decreto nº 380/2015 (setor varejista)

Comparativo da tributação entre o Regime de Estimativa Simplificado (Decreto nº 392/2011) e o Regime Estipulado pelo Decreto nº 380/2015 - Simples Nacional													
Produto	Comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho não industrializados em MT - Simples Nacional - não sujeito à substituição tributária												
Alíquota Interna	17%												
Carga Média Cnae	7,50%	(Redução Simples Nacional)											
ICMS sobre o faturamento	2,74%	(Alíquota média utilizada pelos contribuintes do Simples Nacional)											
Exemplos	Preço de Compra	MVA	Alíquota Interestadual	Preço de Venda	Regime Estimativa - Cnae				Regime Decreto 380/2015				Comparação entre os Regimes (%)
					Antecipação	PGDAS	Total Devido MT	% ICMS devido a MT	Antecipação	PGDAS	Total Devido MT	% ICMS devido a MT	
1	R\$ 55,56	80%	7%	R\$ 100,00	R\$ 4,17	R\$ 0,00	R\$ 4,17	4,17%	R\$ 5,56	R\$ 2,74	R\$ 8,30	8,30%	99,04%
	R\$ 55,56	80%	12%	R\$ 100,00	R\$ 4,17	R\$ 0,00	R\$ 4,17	4,17%	R\$ 2,78	R\$ 2,74	R\$ 5,52	5,52%	32,37%
2	R\$ 50,00	100%	7%	R\$ 100,00	R\$ 3,75	R\$ 0,00	R\$ 3,75	3,75%	R\$ 5,00	R\$ 2,74	R\$ 7,74	7,74%	106,40%
	R\$ 50,00	100%	12%	R\$ 100,00	R\$ 3,75	R\$ 0,00	R\$ 3,75	3,75%	R\$ 2,50	R\$ 2,74	R\$ 5,24	5,24%	39,73%

Obs.: a antecipação é devida no caso de aquisições interestaduais em que a alíquota é reduzida

Fonte: Ofício nº 049/SARP-SEFAZ-2016 com adaptações.

115. Na situação exposta, tem-se o comparativo entre o atual Regime de Carga Média e o Regime Estipulado pelo Decreto nº 380/2015 aplicado a uma empresa de comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho não industrializados em Mato Grosso, enquadrado no Simples Nacional e não sujeito à substituição tributária.

116. De forma oposta à situação do Exemplo nº 01, nesse cenário, após a implantação do regime normal pelo Decreto nº 380/2015, haveria um incremento de arrecadação do ICMS independente da região origem dos produtos importados. A variação seria do percentual médio que depende do Margem do Valor Agregado (MVA) aplicado ao preço de compra.

117. Nesse sentido, vê-se que o incremento na arrecadação do ICMS pode alcançar, na média, 106,40%. Desse modo, se determinado grupo hipotético de clientes enquadrados na situação proposta recolhe atualmente R\$ 375 mil/mês, com a implantação do Regime proposto pelo Decreto nº 380/2015 passará a recolher R\$ 774 mil/mês.

118. Pontue-se que o incremento variará em função do MVA aplicado sobre o preço de compra do produto.

119. É de conhecimento geral dos técnicos da Sefaz que na sistemática atual, onde o ICMS é tributado pelo valor de entrada e com o encerramento da cadeia tributária, os contribuintes subavaliam o MVA visando pagar menos impostos.

120. Alguns segmentos conseguem vender seus produtos com MVA de 100% a 200% do valor de entrada no Estado de Mato Grosso. A nova sistemática inibirá esse tipo de sonegação fiscal promovida pelos contribuintes.



### Exemplo 3 – Comparativo da tributação entre o Regime da Lei nº 9.480/2010 e Regime de tributação normal

Comparativo da tributação entre o Regime da Lei nº 9.480/2010 e Regime de tributação normal											
Produto	Diversos										
Carga Tributária Lei nº 9.480/10	10,15%	Mercadorias destinadas à Construção Civil (% sobre aquisição interestadual)									
Alíquota Interna MT	17%										
				Regime Lei nº 9.480/2010				Icms Apuração normal			Comparação entre os Regimes (%)
Exemplos	Preço de Compra	MVA	Alíquota Interestadual	Preço de Venda	ICMS devido	ICMS Apuração Normal	Total Devido MT	Antecipação (com MVA de 30%)	ICMS apuração normal	Total Devido MT	
1	R\$ 55,56	80%	7%	R\$ 100,00	R\$ 5,64	R\$ 0,00	R\$ 5,64	R\$ 7,22	R\$ 5,89	R\$ 13,11	132,45%
	R\$ 55,56	80%	12%	R\$ 100,00	R\$ 5,64	R\$ 0,00	R\$ 5,64	R\$ 3,61	R\$ 6,72	R\$ 10,33	83,16%
2	R\$ 50,00	100%	7%	R\$ 100,00	R\$ 5,08	R\$ 0,00	R\$ 5,08	R\$ 6,50	R\$ 7,00	R\$ 13,50	165,75%
	R\$ 50,00	100%	12%	R\$ 100,00	R\$ 5,08	R\$ 0,00	R\$ 5,08	R\$ 3,25	R\$ 7,75	R\$ 11,00	116,54%

Fonte: Ofício nº 049/SARP-SEFAZ-2016 com adaptações.

121. Na situação exposta, tem-se o comparativo entre o atual Regime de tributação aplicado ao segmento de materiais de construção por meio da Lei nº 9.480/2010 e o Regime de Apuração normal.

122. Por se beneficiarem desse normativo, os contribuintes desse segmento recolhem o ICMS em etapa única com uma alíquota de 10,15% sobre o valor de entrada. Conforme já relatado no item 2.5.1, esse regime é inconstitucional.

123. A depender do MVA e da alíquota interestadual aplicado ao produto, no regime normal de apuração o incremento percentual do ICMS em relação ao vigente pode atingir 165% ou mais.

124. Em termos numéricos, se a base de contribuintes enquadrados em tal regime for de R\$ 100 milhões/mês<sup>16</sup>, com o regime normal de apuração passará a ser de aproximadamente R\$ 265 milhões/mês, em média.

125. Conforme já relatado no item 2.5.1, a Lei nº 9.480/2010 encontra-se com parecer de inconstitucionalidade pela PGR e aguarda desfecho no STF.

<sup>16</sup> Valor hipotético exemplificativo.



### Exemplo 4 – Comparativo da tributação entre o Regime da Lei nº 9.855/2012 e Regime de tributação normal

Comparativo da tributação entre o Regime da Lei nº 9.855/2012 e Regime de tributação normal											
Produto	Diversos										
Carga Tributária Lei nº 9.480/10	8,10%	Atacadistas de gêneros alimentícios e seco e molhado em geral. Obs.: existem Cnae's na lei que não se enquadram nesta descrição. Ex: perfumaria.									
Alíquota Interna MT	17%										
Exemplos	Preço de Compra	MVA	Alíquota Interestadual	Preço de Venda	Regime Lei nº 9.855/2012			ICMS Apuração normal			Comparação entre os Regimes (%)
					ICMS devido	ICMS Apuração Normal	Total Devido MT	Antecipação (com MVA de 30%)	ICMS apuração normal	Total Devido MT	
1	R\$ 55,56	80%	7%	R\$ 100,00	R\$ 4,50	R\$ 0,00	R\$ 4,50	R\$ 7,22	R\$ 5,89	R\$ 13,11	191,33%
	R\$ 55,56	80%	12%	R\$ 100,00	R\$ 4,50	R\$ 0,00	R\$ 4,50	R\$ 3,61	R\$ 6,72	R\$ 10,33	129,56%
2	R\$ 50,00	100%	7%	R\$ 100,00	R\$ 4,05	R\$ 0,00	R\$ 4,05	R\$ 6,50	R\$ 7,00	R\$ 13,50	233,33%
	R\$ 50,00	100%	12%	R\$ 100,00	R\$ 4,05	R\$ 0,00	R\$ 4,05	R\$ 3,25	R\$ 7,75	R\$ 11,00	171,60%

Fonte: Ofício nº 049/SARP-SEFAZ-2016 com adaptações.

126. Na situação exposta, tem-se o comparativo entre o atual Regime de tributação aplicado ao segmento atacadista de gêneros alimentícios e de seco e molhado em geral, por meio da Lei nº 9.855/2012, e o Regime de Apuração Normal.

127. Por se beneficiarem desse normativo, os contribuintes desse segmento recolhem o ICMS em etapa única com uma alíquota de 8,10% sobre o valor de entrada. Conforme já no item 2.5.2, esse regime apresenta vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

128. A depender do MVA e da alíquota interestadual aplicado ao produto, no regime normal de apuração o incremento percentual do ICMS em relação ao vigente pode alcançar 200% ou mais.

129. Em termos numéricos, se a base de contribuintes enquadrados em tal regime for de R\$ 100 milhões/mês<sup>17</sup>, com o regime normal de apuração passará a ser de aproximadamente R\$ 300 milhões/mês, em média.

130. Apesar de a Lei nº 9.855/2012 ter por objetivo desonerar produtos da cadeia alimentar, vê-se que no bojo dos Cnae's inseridos no benefício há aqueles que comercializam produtos que não são considerados essenciais, tais como perfumaria e cosméticos. Desse modo, há o risco de oferecer um benefício "genérico" que será estendido para produtos não vinculados à cadeia alimentar.

131. Ainda, a lei beneficia o nicho exclusivo dos atacadistas, o que fomenta a concorrência desleal e inibe o investimento privado dos pequenos e médios empresários desse segmento em Mato Grosso.

<sup>17</sup> Valor hipotético exemplificativo.



132. Por fim, e no mesmo sentido de corrigir as anomalias geradas pelo atual Regime de Estimativa Simplificado, a Sefaz/MT apresentou exemplos comparativos<sup>18</sup> desse regime com o proposto pelo Decreto nº 380/2015 no que tange às aquisições de mercadorias quando destinadas ao imobilizado ou ao uso e consumo do contribuinte.

133. Constata-se que, mesmo com a redução no valor do ICMS para os cofres públicos em alguns casos, a alteração faz-se necessária visto a ilegalidade e inconstitucionalidade vigentes pelo atual regime.

134. No mesmo sentido, trata-se de um encargo que hoje os contribuintes pagam de forma indevida e que têm de recorrer a via administrativa e judiciária para reaver seus direitos, elevando o custo tanto para o contribuinte quanto ao poder público.

## 2.7 Consultas tributárias e notas técnicas

135. Conforme já discutido, a legislação tributária de Mato Grosso é complexa e extensa, principalmente no que tange à Legislação sobre o ICMS. Advém desse tributo a maior quantidade de questionamentos por parte dos contribuintes e dos profissionais que atuam com a legislação tributária estadual.

136. Nesse sentido, após solicitação<sup>19</sup> do histórico de processos de consulta tributária de 2013 a 2015 e de janeiro a abril de 2016, a Sefaz/MT<sup>20</sup> informou que:

a) foram recebidas 1.237 consultas no período. Em abril de 2016 o estoque era de 344 consultas sem respostas (28% da demanda). Os dados estão na tabela 9.

**Tabela 9 - Quantidade de processos de consulta tributária de 2013 a 2016**

Ano de entrada	Quantidade de Consultas Recebidas	Quantidade de Consultas Respondidas
Estoque de Exercícios Anteriores	311	-
2013	307	387
2014	253	318
2015	243	156
2016 (janeiro a abril)	123	32
<b>Total</b>	<b>1.237</b>	<b>893</b>

Fonte: Anexo V do Ofício nº 028/SARP-SEFAZ-2016.

b) foram recebidas 252 demandas relacionadas à interpretação da legislação, as quais exigiram a elaboração de notas técnicas. Os dados estão na tabela 10.

<sup>18</sup> Anexo II do documento enviado ao TCE/MT.

<sup>19</sup> Por meio do Ofício nº 75/2016/REC da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais.

<sup>20</sup> Por meio do Ofício nº 028/Sarp-Sefaz-2016.



**Tabela 10- Quantidade de notas técnicas elaboradas em razão das demandas de interpretação da legislação de 2013 a 2016**

	2013	2014	2015	2016 (jan a abr)	Total
Notas Técnicas elaboradas	65	122	40	25	252

Fonte: Anexo V do Ofício nº 028/SARP-SEFAZ-2016.

137. Importante destacar que, nesse quantitativo, foram computadas somente as demandas para as quais há a exigência de elaboração de notas técnicas. Não foram consideradas as demandas que, pela reiteração da matéria, implicam em mero reconhecimento de respostas já existentes. De igual modo, não foram considerados os atendimentos presenciais, via telefone e e-mail.

138. A Sefaz/MT foi também questionada acerca da publicação das respostas e, se for o caso, dos motivos legais para a não publicação. A esse respeito, o órgão informou que nem todas as respostas à legislação são disponibilizadas no *site* da secretaria.

139. Exemplificou, que se houver risco de identificação do consulente devido à especificidade do assunto, não há publicação em razão do sigilo fiscal previsto no artigo 198 do CTN. Relatou, contudo que todos os consulentes recebem as respostas diretamente.

140. No que se refere às consultas e notas técnicas, destacam-se, relatos colhidos durante as entrevistas de que contribuintes do mesmo segmento recebem tratamento diferenciado em função de interpretações divergentes da Sefaz/MT acerca de matérias semelhantes.

141. Essa situação indica tratamento desigual para os que se encontram em situações equivalentes. Trata-se, portanto, de um fator de risco que merece ser tratado em profundidade em eventual auditoria no tema específico.

## **2.8 Recursos administrativos**

142. A sistemática atual de lançamento do regime de estimativa simplificado criou para a Sefaz/MT o que os técnicos denominam de “indústria de recursos”, numa referência ao grande volume de processos administrativos ocasionados pela legislação atual. Como consequência dessa situação, pode-se evidenciar:

- a) aumento exponencial de estoque, uma vez que o recebimento de novos recursos é superior à capacidade de análise;
- b) criação de um custo/benefício desfavorável, uma vez que os recursos, em sua maioria (70%) são “pro-contribuinte” e tem valores inferiores R\$ 1.000,00;
- c) dispersão da força de trabalho, já que servidores são deslocados de suas funções originais e destacados para a análise de processos recursais.



143. Como proposta de solução, a Sefaz/MT está realizando estudo para a edição de lei de remissão de créditos tributários em processos administrativos com custo de recuperação igual ou inferior ao custo operacional administrativo.

144. Em contraponto, a manutenção do regime de antecipação tributária, com postergação da entrada em vigor do Decreto nº 380/2015 para 2017, é entendida pelos técnicos da Sefaz/MT como uma prolongação do desalinhamento com o cenário nacional. No mesmo sentido, entendem que sem a vigência do novo decreto, haverá a continuidade do excesso de processos administrativos e do desvirtuamento de funções no caso dos servidores responsáveis pelas análises dos processos recursais.

## **2.9 Projeto de reforma tributária estadual**

145. O Código Tributário do Estado de Mato Grosso – Lei nº 2.731 – foi instituído em 19 de dezembro de 1966 com base na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Desse período até 2016 foram feitas diversas alterações à norma, o que torna a consulta à legislação tributária estadual um exercício complexo, tanto para o contribuinte quanto para os servidores da Sefaz/MT.

146. Com o objetivo de promover uma “Reforma Tributária em Mato Grosso”, o Movimento Brasil Competitivo – MBC, com a interveniência do Movimento Mato Grosso Competitivo – MMTC e das lideranças do Governo do Estado de Mato Grosso, apresentou o Programa Modernizando a Gestão Pública – PMGP.

147. Esse projeto abrange a redefinição do marco regulatório de políticas de incentivos fiscais e o redesenho de processos. Visa, em princípio, a atualização normativa do ICMS, dos fundos e dos programas de incentivo fiscal.

148. Dentre as fases previstas para realização dos trabalhos voltados à modernização tributária está a de levantamento da legislação atual. Nesta fase serão identificadas todas as fontes de arquivamento dos diplomas legais, quer em meio magnético, quer em papel. Após, as normas serão unidas de modo a se conhecer a legislação vigente relativa ao ICMS.

149. Serão contatadas as unidades que elaboram, publicam, controlam, utilizam e compulsam as leis tributárias relativas ao ICMS, com o intuito de reunir todos os elementos pertinentes do universo dessas leis. Serão também realizadas entrevistas com as unidades usuárias da legislação.

150. Após, será elaborado diagnóstico da situação atual e propostas de melhorias da legislação relativa ao ICMS. Serão também realizados estudos acerca dos impactos econômicos do novo cenário tributário.



151. Está prevista, ainda, a elaboração de minuta da legislação e plano de transição das regras antigas para as novas, levando em consideração os aspectos jurídicos e econômicos que atendam tanto às exigências legais quanto às financeiras do estado.

152. Nesse sentido, foi requisitado<sup>21</sup> à Sefaz/MT o Plano de Trabalho dos serviços a serem realizados pelas entidades responsáveis pela apresentação do projeto.

153. A secretaria informou<sup>22</sup> que foi apresentado o Programa “Modernizando a Gestão Pública” ao Governo do Estado e também criado um grupo de trabalho composto por servidores da Sefaz/MT e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso - Sedec/MT com o objetivo de:

- a) promover ações visando à execução do projeto de modernização das normas tributárias estaduais;
- b) redesenhar os processos de trabalho;
- c) redefinir o marco regulatório de políticas de incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso.

154. A secretaria também relatou que está em fase de tramitação no âmbito da Sefaz/MT e da Sedec/MT, processo para celebração de acordo de cooperação entre o Governo do Estado de Mato Grosso e as entidades Movimento Brasil Competitivo e Movimento Mato Grosso Competitivo. Relatou, ainda, que foi elaborado um plano de trabalho, no momento em processo de revisão.

155. Em reuniões com a equipe técnica foi citado que a supervisão dos trabalhos será feita pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, entidade com vasta experiência em reestruturação tributária.

156. Diante do contexto, a reformulação prevista na legislação estadual do ICMS foi realçada como o ponto de partida para um novo cenário no campo das relações tributárias em Mato Grosso.

157. Desse modo, é salutar que o Tribunal de Contas, nesse primeiro momento, acompanhe o andamento desse trabalho como ponte de interface para uma eventual e futura auditoria referente à legislação do ICMS em Mato Grosso.

158. Por outro lado, no momento, os resultados de uma auditoria acerca do tema podem revelar-se inócuos, visto as mudanças normativas previstas já em curto e médio prazo.

<sup>21</sup> Por meio do Ofício TCE/MT nº 75/2016/REC - item 19

<sup>22</sup> Por meio do Ofício nº 028/Sarp-Sefaz-2016.



### 3. RENÚNCIA DE RECEITA

#### Riscos detectados:

- 1- **Concessão e manutenção indevida de incentivos fiscais;**
- 2- **Renúncia de receitas acima do permitido na LDO.**

159. Em Mato Grosso, por meio da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003 foram criados diversos programas de incentivo, orientados pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de, dentre outros, estimular a realização de investimentos e aumentar a competitividade estadual. Esses programas, conforme disposto na Lei, tiveram como ênfase a geração de emprego e renda e a redução das desigualdades sociais e regionais.

#### 3.1 Previsão de renúncia de receita

160. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2016 apresentou a previsão de renúncia de receitas de 2016 a 2018. Para o ano corrente, a previsão de renúncia alcançou R\$ 1.060,66 milhões, conforme demonstra a tabela 11.

**Tabela 11 – Renúncia de receita prevista para 2016**

Programa de incentivo	Renúncia de receita em 2016 (em R\$)	Percentual sobre o total
Prodeic	R\$ 1.047.721.085,16	98,78%
Comércio exterior (importação)	R\$ 4.861.006,49	0,46%
Prodetur	R\$ 2.000.000,00	0,19%
Proder	R\$ 5.237.729,92	0,49%
Proalmat – Agricultura	R\$ 44.076,28	0,00%
Prodecit	R\$ 800.000,00	0,08%
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.060.663.897,85</b>	<b>100,00%</b>

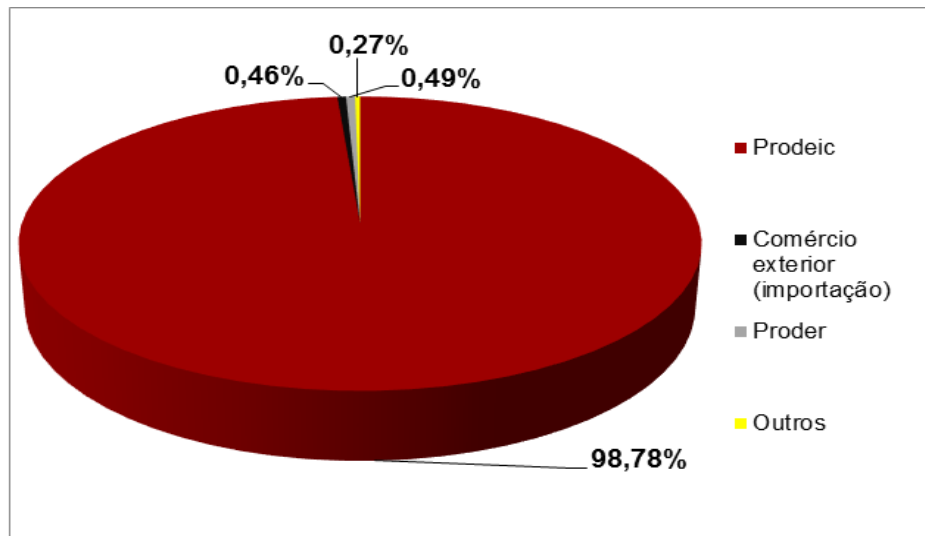
Fonte: Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016.

161. A partir dos dados apresentados, percebe-se que o Prodeic é responsável por 98,78% da renúncia fiscal no Mato Grosso. Por outro lado, não há previsão de renúncia fiscal vinculada ao Prodea.

162. Ainda, segundo informações da Sedec/MT, os programas Prodecit e Prodetur não foram regulamentados, não obstante existir previsão de renúncia fiscal vinculada a esses programas. O gráfico 3 apresenta os percentuais relativos aos maiores programas de incentivo em 2016:



**Gráfico 3 – Renúncia de receita por programa (previsão LDO 2016)**



Fonte: Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016.

163. Para 2016, a Lei Orçamentária Anual previu uma arrecadação de R\$ 19,28 bilhões, sem considerar as deduções da receita corrente. Deste total, a previsão relativa ao ICMS foi de R\$ 9,75 bilhões (50,55%).

164. Comparando-se os valores apresentados, conclui-se que a renúncia fiscal, oriunda da renúncia de ICMS foi correspondente a 10,88% da previsão orçamentária para esse imposto e a 5,50% da previsão orçamentária de receitas correntes.

### 3.2 Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – Prodeic

165. Nos termos do art. 8º da Lei 7.958/2003, o Prodeic tem por finalidade “alavancar o desenvolvimento das atividades econômicas definidas como prioritárias e relevantes”. O inciso I do § 1º do mesmo artigo considera como prioritários os seguintes agrupamentos industriais: agroindústria; metalmeccânica e de material de transporte; eletroeletrônica; farmacoquímica; bebidas e minerais não metálicos.

166. Segundo informações da Sedec/MT, apesar da definição legal dos segmentos que podem receber os benefícios do programa, diversos contribuintes gozam de tais benefícios apesar de não estarem enquadrados nas atividades econômicas elencadas no art. 8º, § 1º, inciso I. Como exemplo, citam-se empresas de comércio, beneficiamento de grãos e serviços.

167. Acerca do tema, a Procuradoria Geral do Estado – PGE<sup>23</sup> concluiu que: (1) a extensão dos benefícios do Prodeic ao setor de comércio e serviços não encontra amparo legal na Lei 7.958/2003; (2) as beneficiadoras que não possuem Cnae de indústria de transformação não podem ser beneficiadas pelo programa.

<sup>23</sup> Parecer nº 22/SGF/2015 e do Parecer nº 327/SGA/2015.



168. Em vista disso, o Conselho de Desenvolvimento Empresarial de Mato Grosso – Cedem/MT, órgão que autoriza o enquadramento de empresas no programa, vedou<sup>24</sup> novas concessões para os segmentos de beneficiamento de grãos, serviços e comércio.

169. No mesmo sentido, foi relatado por servidores da Secretaria de Fazenda – Sefaz/MT, que o processo de concessão de benefícios do Prodeic é frágil, carecendo de uma regulamentação que discipline todas as etapas de análise dos pedidos de enquadramento. Revelou-se que essas fragilidades possibilitam o enquadramento de empresas que não satisfazem todos os requisitos necessários para fruição dos benefícios do programa e, conseqüentemente, deixam de recolher parcela dos tributos incidentes sobre suas operações comerciais.

170. As fragilidades foram também evidenciadas por meio das informações contidas no Relatório do Prodeic, elaborado pela Sedec/MT.

171. No documento, a secretaria informa que em 2015 adotou novos procedimentos para análise de processos de concessão de incentivos fiscais, tal qual a projeção de cálculo de renúncia fiscal nos processos de incentivos fiscais. De acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse é um procedimento obrigatório. Porém, nota-se que não era executado anteriormente pela Sedec/MT.

172. Ainda, conforme informações obtidas no *site* da transparência do governo do Estado<sup>25</sup>, até abril de 2016, 790 empresas estavam cadastradas no Prodeic. Destas, 398 encontravam-se no regime de fruição integral, 193 no regime de fruição parcial e 199 suspensas.

173. Outro ponto apontado como deficiente na gestão do Prodeic refere-se à fiscalização realizada nas empresas beneficiadas. Esse procedimento visa verificar o real cumprimento das contrapartidas acordadas pelas empresas com o Governo.

174. Ocorre que somente a partir de 2015 passou a ser realizado monitoramento e fiscalização do programa<sup>26</sup>. Desse modo, constata-se a possibilidade de existirem empresas gozando dos benefícios fiscais do programa, sem, contudo, cumprirem as exigências para tal.

175. As exigências incluem, dentre outras, a participação no programa Primeiro Emprego; a implantação de controle de qualidade dos produtos e serviços; a contribuição e melhoria da competitividade dos produtos e serviços; e a geração de novos postos de trabalho.

<sup>24</sup> Por meio das Resoluções nº 08/2015, 12/2015, 20/2015.

<sup>25</sup> Portal da Transparência <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/prodeic>>.

<sup>26</sup> Conforme informado por meio do Ofício nº 248/GS/SEDEC/2016.



176. Acerca do tema, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, com o objetivo de “investigar supostas ocorrências de malversação na concessão de benefícios e fruição de incentivos fiscais e também conjecturáveis esquemas de sonegação fiscal”. O trabalho da Comissão<sup>27</sup> concluiu pela fragilidade da legislação concessiva de benefícios fiscais em Mato Grosso.

177. Por essa razão, a AL/MT encaminhou ao Poder Executivo minuta de um anteprojeto de lei que prevê a revisão do atual Prodeic por meio de Novo Programa de Atração de Investimentos do Estado de Mato Grosso, denominado “MT PRODUTIVO E SUSTENTÁVEL”.

### 3.3 Outros programas de desenvolvimento

178. Além do Prodeic, outros oito programas de desenvolvimento estão vigentes no Estado. São eles:

- a) Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso – Prodei, instituído pela Lei 5.323/1988;
- b) Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso – Proder, instituído pela Lei 7.958/2003;
- c) Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Mato Grosso – Prodecit, instituído pela Lei 7.958/2003;
- d) Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur, instituído pela Lei 7.958/2003;
- e) Programa de Desenvolvimento Ambiental – Prodea, instituído pela Lei 7.958/2003;
- f) Programa de Incentivo ao Algodão de Mato Grosso – Proalmat Agricultura, instituído pela Lei 6.883/1997;
- g) Programa de Incentivo às Indústrias de Arroz de Mato Grosso – Proarroz Indústria, instituído pela Lei 7.607/2001;
- h) Programa de Desenvolvimento da Indústria de Laticínios – Proleite Indústria, instituído pela Lei 7.608/2001.

179. Além destes programas de incentivos, a Lei 7.958/2003 ainda inclui nos seus objetivos “o estabelecimento de mecanismos fiscais destinados a promover o incremento das exportações e importações processadas em recintos de Porto Seco, instalados no Estado”.

<sup>27</sup> Encaminhado ao TCE/MT por meio do Ofício CPI-RFSF nº 338/2016.



180. Neste ponto, observou-se uma inconsistência entre os dados referentes à renúncia de receitas constantes na LDO e os dados da renúncia apresentados pela Sefaz/MT:

- a) a LDO de 2016 prevê renúncias fiscais vinculadas somente ao Prodeic, Comércio Exterior, Prodetur, Proder, Proalmat – Agricultura e Prodecit;
- b) o demonstrativo de renúncia de receita fornecido pela Sefaz/MT, por sua vez, apresenta renúncias vinculadas a outros programas além daqueles previstos na LDO, como o Prodei, o Proarroz – Indústria e o Proleite – Indústria.

181. Além disso, constatou-se uma divergência de R\$ 156,60 milhões entre os valores da renúncia fiscal apresentados pela Sefaz/MT e aqueles constantes da LDO, conforme demonstra a tabela 12.

**Tabela 12 – Comparativo entre as informações da LDO e da Sefaz/MT**

Programa de incentivo	Previsão na LDO (R\$) (a)	Demonstrativo da Sefaz/MT (R\$) (b)	Diferença (R\$) (a-b)
<b>Prodeic</b>	<b>1.047.721.085,16</b>	<b>1.207.192.730,00</b>	<b>159.471.644,84</b>
Comércio exterior (importação)	4.861.006,49	544.594,61	4.316.411,88
Prodetur	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00
Proder	5.237.729,92	4.106.800,53	1.130.929,39
Proalmat – Agricultura	44.076,28	1.512.856,77	1.468.780,49
Prodecit	800.000,00	800.000,00	0,00
Prodei	0,00	968.824,38	968.824,38
Proarroz – Indústria	0,00	24.811,07	24.811,07
Proleite – Indústria	0,00	117.056,62	17.056,62
<b>Total</b>	<b>1.060.663.897,85</b>	<b>1.217.267.673,98</b>	<b>156.603.776,13</b>

Fonte: Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e Demonstrativo de Renúncia de Receitas da Sefaz.

182. Conforme relatado pela Sefaz/MT, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico está coordenando uma comissão encarregada de elaborar estudos para reformulação da política de concessão de incentivos fiscais. A Sefaz/MT participou de algumas reuniões apresentando análises e críticas às minutas apresentadas.

183. Foi também encaminhada minuta, ainda em construção, do Projeto de Lei que cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso denominado “Investe Indústria”.

184. Conforme demonstrado no capítulo de Legislação, no cenário atual da Sefaz/MT está prevista a elaboração de diagnóstico e de propostas de melhorias acerca da legislação e dos incentivos fiscais relativos ao ICMS.



#### 4. FISCALIZAÇÃO

##### Riscos detectados:

- 1- **Ineficiência das ações de fiscalização;**
- 2- **Não difusão do risco fiscal;**
- 3- **Não garantia da realização de todo o potencial da receita pública;**
- 4- **Não lançamento de tributo sobre operações de exportação não comprovadas devido a deficiências no controle;**
- 5- **Evasão tributária em virtude de operações fictícias de exportação.**

185. A Sefaz/MT tem a atribuição de garantir a realização da receita pública e o controle da aplicação do gasto público, com justiça fiscal, contribuindo para sustentabilidade econômica do Estado. Cabe ao órgão<sup>28</sup>: planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento de tributos estaduais, contribuições a fundos e transferências constitucionais recebidas da União e as receitas não tributárias previstas no art. 20, § 1º, da Constituição Federal.

186. Em análise ao mapa estratégico da Secretaria de Fazenda, verifica-se como objetivo da dimensão resultado “garantir a melhor realização da receita pública” por meio de quatro iniciativas: (1) estimular o cumprimento voluntário da obrigação tributária; (2) elevar a qualidade da relação jurídico-tributária; (3) incrementar a realização de créditos tributários; (4) incrementar a recuperação de créditos priorizando a faixa de risco da obrigação tributária.

187. Para o cumprimento dessas iniciativas é necessário que uma das atividades precípuas da administração fazendária, a fiscalização, ocorra de forma efetiva e eficaz.

188. Nesse sentido, as diretrizes organizacionais da Sefaz/MT assinalam a alta performance organizacional mediante a gestão voltada para resultados. Por sua vez, a gestão voltada para resultados engloba a gestão financeira dos créditos tributários; a gestão global de autorização e fruição dos créditos pelos contribuintes; a gestão das transferências constitucionais e da partilha dos fundos federais; e a gestão do processo de fiscalização como instrumento de difusão do risco fiscal.

189. A difusão do risco fiscal inclui uma política de fiscalização que privilegie a eleição de alvos com base em critérios objetivos: malha fiscal; informações do serviço de

<sup>28</sup> De acordo com o artigo 2º, inciso VII, do Decreto nº 292, de 15 de outubro de 2015 (Regimento Interno).



inteligência e módulos de planejamento do PGF<sup>29</sup> e PGT<sup>30</sup>; e aumento na escala do cruzamento de dados das bases fazendárias para a identificação do fato gerador, sujeito passivo omissivo ou inadimplente visando ao lançamento do tributo.

#### 4.1 Estrutura de fiscalização

190. Na análise do sistema de fiscalização da Sefaz/MT, identificou-se que a fiscalização propriamente dita é exercida por três superintendências: Superintendência de Outras Receitas e de Conta Corrente - Surec, Superintendência de Fiscalização - Sufis e Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito - Sucit.

191. As gerências que compõem a Superintendência de Outras Receitas e de Conta Corrente são responsáveis por acompanhar e fiscalizar os estabelecimentos definidos como microempresas e empresas de pequeno porte; as receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; as receitas vinculadas ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCD, a fundos, royalties e taxas; e a gestão da certidão negativa de débitos.

192. É missão da Superintendência de Fiscalização alcançar e manter em grau elevado a percepção pelos contribuintes do risco envolvido na infringência da norma tributária, com o objetivo de estimular o cumprimento voluntário da obrigação tributária. Às gerências que compõem essa superintendência cabem:

- a) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, obedecidas as disposições da política de fiscalização, nas operações e prestações que envolvam contribuintes pertencentes ao segmento de combustíveis e biocombustíveis;
- b) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, obedecidas as disposições da política de fiscalização, nas operações e prestações que envolvam contribuintes pertencentes aos segmentos econômicos de comunicação e energia;
- c) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, obedecidas as disposições da política de fiscalização, nas operações e prestações que envolvam contribuintes dos segmentos agropecuários;
- d) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, obedecidas as disposições da política de fiscalização, nas operações e prestações que envolvam contribuintes pertencentes aos segmentos econômicos de veículos, varejo, medicamentos e supermercados;
- e) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, obedecidas as disposições da política de fiscalização, nas operações e prestações que envolvam contribuintes

<sup>29</sup> Sistema de Planejamento e Gestão da Fiscalização – PGF.

<sup>30</sup> Sistema de Programação e Gestão de Trânsito – PGT.



pertencentes aos segmentos econômicos de transporte, atacado, bebidas, madeira e outros segmentos de interesse da Administração Tributária Estadual;

f) prevenir e reprimir ilícitos tributários e fraudes fiscais, nas operações e prestações que envolvam contribuintes substitutos ou responsáveis tributários de outras unidades da Federação.

193. A Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito tem como missão controlar, fiscalizar e exigir o efetivo e integral cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes do trânsito de mercadorias, desde a identificação dos desvios até a aplicação da sanção pelo descumprimento da obrigação tributária, apurando a conformidade de comportamento do remetente, destinatário e transportador. Suas gerências são responsáveis por:

- a) efetuar a verificação fiscal e controlar as operações com bens e mercadorias em transportadoras credenciadas junto a sistema de intercâmbio eletrônico de dados, mantido no âmbito da Secretaria Adjunta da Receita Pública, bem como controlar e verificar bens, mercadorias e serviços submetidos ao regime de controle estadual de trânsito portuário, aeroportuário, ferroviário, aquaviário e rodoviário;
- b) executar a fiscalização de bens, mercadorias e serviços em trânsito, bem como a gestão e o controle de Postos Fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda;
- c) executar a fiscalização volante e a gestão de trânsito interno.

#### **4.2 Eficácia tributária**

194. Com o objetivo de verificar o desempenho da fiscalização, a equipe técnica buscou analisar a eficácia tributária do órgão, com base nos dados apresentados pela Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita – Upea. Como o ICMS é o tributo de maior relevância no estado, a avaliação se deu com foco nesse imposto.

195. A eficácia tributária do ICMS é uma relação entre o ICMS arrecadado e o ICMS potencial. A eficácia representa o percentual de realização que o Estado arrecada em relação aquilo que seria possível, ou seja, um valor denominado de ICMS potencial. O ICMS potencial é o montante teórico de arrecadação dimensionado num ambiente sem qualquer desvio tributário.

196. O histórico da eficácia tributária em Mato Grosso em relação ao ICMS é apresentado na tabela 13:



**Tabela 13 – Histórico da eficácia tributária do ICMS por segmento (2012 a 2015)**

Segmento	Eficácia				
	2012	2013	2014	2015	Comparativo 14/15
Algodão	86,15%	91,90%	91,56%	91,56%	IGUAL
Arroz	75,18%	94,53%	90,88%	89,99%	MENOR
Atacado	89,96%	88,64%	89,72%	87,43%	MENOR
Bebidas	91,99%	83,24%	77,77%	89,29%	MAIOR
Combustível	98,00%	91,45%	96,12%	92,82%	MENOR
Comunicação	97,88%	90,58%	85,79%	76,29%	MENOR
Energia	92,40%	84,95%	90,81%	97,12%	MAIOR
<b>Madeira</b>	<b>36,02%</b>	<b>38,06%</b>	<b>32,59%</b>	<b>23,78%</b>	<b>MENOR</b>
Medicamentos	85,90%	88,31%	83,73%	79,73%	MENOR
Pecuária	61,30%	76,23%	58,66%	63,97%	MAIOR
<b>Soja</b>	<b>64,37%</b>	<b>61,10%</b>	<b>47,19%</b>	<b>49,07%</b>	<b>MAIOR</b>
Supermercados	70,83%	65,13%	76,20%	71,62%	MENOR
Transporte	77,21%	75,40%	63,25%	62,71%	MENOR
Varejo	93,81%	93,91%	89,02%	93,72%	MAIOR
Veículos	93,59%	84,70%	77,38%	79,12%	MAIOR
Outros	80,50%	65,07%	70,85%	54,68%	MENOR
<b>Total</b>	<b>86,73%</b>	<b>83,93%</b>	<b>81,72%</b>	<b>81,92%</b>	<b>MAIOR</b>

Fonte: Sarp/Upea.

197. Ao analisar os dados, verifica-se que, embora tenha havido um pequeno aumento no índice de eficácia tributária de 2015 em relação a 2014, comparativamente aos anos anteriores ele vem diminuindo.

198. Vale ressaltar que nove segmentos obtiveram redução de eficácia no ano de 2015, a saber: arroz, atacado, combustível, comunicação, madeira, medicamentos, supermercados, transporte e veículos.

199. Chama atenção os segmentos da madeira e da soja, nos quais residem os menores índices de eficácia, respectivamente iguais a 23,78% e 49,07%. Esses segmentos serão tratados com maior detalhamento nos tópicos seguintes.

#### **4.2.1 Eficácia tributária do segmento de madeira**

200. Segundo o relatório de análise da receita pública de 2015, a projeção do segmento de madeira constante na Lei Orçamentária foi de R\$ 63,66 milhões, realizando-se R\$ 45,41 milhões. Registra-se, portanto, uma queda de 28,67% a partir da previsão da LOA.

201. Com relação ao índice de eficácia do segmento de madeira, em 2015 foi obtido o percentual de 23,78. Isso significa que dos 190,9 milhões que deveriam ter sido arrecadados (ICMS potencial), adentraram aos cofres públicos apenas 45,4 milhões.



202. De acordo com a Upea, no período analisado, aproximadamente 13,87% da madeira foi destinada à exportação, portanto, não constituiu base de cálculo para o ICMS.

203. Com o advento do Super Simples muitas empresas migraram para este regime, contribuindo para redução do valor arrecadado. Pode-se considerar ainda como outro fator que colabora para a baixa eficácia do segmento, o aumento da exploração ilegal de madeira.

#### 4.2.2 Eficácia tributária do segmento da soja

204. Sobre o segmento da soja, a Upea afirma que foi previsto na LOA um faturamento tributável de R\$ 10,38 bilhões. O valor realizado atingiu o montante de R\$ 9,2 bilhões. O ICMS efetivo foi de R\$ 244,6 milhões, ante um valor previsto de R\$ 264,95 milhões, ou seja, 7,68% abaixo do esperado.

205. As exportações realizadas representaram 74,69% do faturamento e não constituíram base para arrecadação de ICMS. O valor realizado em 2015 de R\$ 244,6 milhões, em valores nominais, foi 3% inferior ao arrecadado em 2014 (R\$ 252,9 milhões).

206. Com relação ao índice de eficácia do segmento da soja, em 2015 foi obtido o percentual de 49,07. Isso significa que dos 498,4 milhões que deveriam ter sido arrecadados (ICMS potencial), adentraram aos cofres públicos apenas 244,6 milhões.

207. Em valores reais a queda foi de 9%, sugerindo a existência de problemas no segmento, o que demandará ações por parte do fisco estadual para identificar e mitigar as causas da queda de arrecadação no período analisado.

#### 4.3 Índice de inconverso do ICMS por segmento

208. Outra análise importante referiu-se ao índice de inconverso do ICMS, que significa o montante do imposto que poderia ter sido arrecadado, mas deixou de sê-lo em virtude de contencioso administrativo, contencioso judicial, conta corrente ou inadimplência e fraudes. A tabela 14 apresenta esse índice por segmento em 2015.

**Tabela 14 – Índice de inconverso do ICMS por segmento em 2015**

Segmentos - 2015	Eficácia	Inconverso	Inconverso (em R\$ milhões)
Algodão	91,56%	8,44%	3
Arroz	89,99%	10,01%	2
Atacado	87,43%	12,57%	57
Bebidas	89,29%	10,71%	57
Combustível	92,82%	7,18%	171
<b>Comunicação</b>	<b>76,29%</b>	<b>23,71%</b>	<b>201</b>
Energia	97,12%	2,88%	32
Madeira	23,78%	76,22%	146



Medicamentos	79,73%	20,30%	50
<b>Pecuária</b>	<b>63,97%</b>	<b>36,03%</b>	<b>221</b>
<b>Soja</b>	<b>49,07%</b>	<b>50,93%</b>	<b>254</b>
Supermercados	71,62%	28,38%	137
Transporte	62,71%	37,29%	125
Varejo	93,72%	6,28%	72
Veículos	79,12%	20,88%	143
Outros	54,68%	45,32%	120
<b>Total</b>	<b>81,92%</b>	<b>18,10%</b>	<b>1.790</b>

Fonte: Sarp/Upea.

209. Ao averiguar o inconverso estimado do ICMS, constata-se que Mato Grosso, poderia ter incrementado a sua receita em R\$ 1,79 bilhão em 2015.

210. Sob outro ângulo, evidencia-se que o Estado deixou de arrecadar 18,10% do ICMS potencial. Essa realidade demonstra a necessidade de se buscar uma ação de fiscalização eficaz.

211. Em análise aos valores nominais do inconverso, chama a atenção, além do seguimento da soja, tratado no tópico 4.2.2, os segmentos da pecuária e de comunicação, devido a representatividade destes com relação ao total do inconverso. Esses segmentos deixaram de arrecadar respectivamente R\$ 221 e 201 milhões em 2015.

#### 4.3.1 Índice de inconverso do segmento da pecuária

212. Sobre o segmento da pecuária, a Upea afirma que foi previsto na LOA um faturamento tributável de R\$ 10,44 bilhões, contudo, o valor realizado atingiu o montante de R\$ 16,79 bilhões. O ICMS efetivo foi de R\$ 768 milhões, ante um valor previsto de R\$ 370 milhões, ou seja, 107,54% superior ao esperado.

213. Esta diferença entre o previsto e o arrecadado justifica-se pelo recolhimento, por uma empresa específica, de valores devidos em períodos anteriores, no montante de R\$ 375 milhões.

214. A renúncia fiscal para o segmento foi de R\$ 230,91 milhões, relativos aos incentivos do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial – Prodeic.

215. Vale ressaltar que 27,96% do faturamento foi proveniente de exportações e do consumo interno, não constituindo, portanto, base para arrecadação do ICMS.

216. Muito embora o valor arrecadado em 2015 tenha sido superior ao previsto na LOA, verifica-se que, se excluídos os valores referentes a períodos anteriores (R\$ 375 milhões) e comparado ao ICMS potencial líquido calculado para o período (R\$ 614,51 milhões), há um inconverso de R\$ 221 milhões. Isso significa que, apesar de o segmento ter superado a previsão da LOA e ter alcançado o índice de eficácia tributária de 63,97%, uma



ação fiscal com vistas a redução do índice de inconverso (36,3%) é muito relevante, dado o valor expressivo a que ele corresponde.

#### **4.3.2 Índice de inconverso do segmento de comunicação**

217. Segundo o relatório de análise da receita pública de 2015, a projeção do segmento de comunicação constante na Lei Orçamentária Anual foi de R\$ 624,52 milhões, realizando-se R\$ 646,52 milhões. Registra-se, portanto, que a previsão foi superada em 3,52%.

218. Vale ressaltar que, sobre o total arrecadado, 156,93 milhões referem-se aos recursos recebidos pelo Fundo de Gestão Fazendária – Fungefaz.

219. Quanto ao índice de inconverso, o percentual realizado (23,71%) foi maior do que o previsto (13,76%), e totalizou o montante de R\$ 201 milhões. Isso significa que, dos R\$ 847,44 milhões devidos, apenas R\$ 646,52 milhões foram recolhidos aos cofres públicos.

220. Esse cenário demonstra que a ação fiscal com vistas à redução do índice de inconverso desse segmento é relevante, dado o valor expressivo a que ele corresponde.

#### **4.4 Fiscalização do ICMS**

221. Considerando as informações acerca da eficácia tributária do Estado, constatou-se a necessidade de se avaliar as ações fiscalizatórias da Sefaz/MT. Para isso, foram requisitados os Planos de Fiscalização para 2016 das três superintendências responsáveis.

222. Dos dados recebidos, constatou-se a ausência de plano de acompanhamento e fiscalização para o ITCD e para o IPVA.

223. Sobre o corpo técnico disponível para as ações de fiscalização, conforme elucidado no capítulo 5 desse relatório, as superintendências responsáveis pelas ações de fiscalização possuem insuficiência de pessoal.

##### **4.4.1 Sistemas de fiscalização**

224. No que se refere às atividades de fiscalização, buscou-se analisar os mecanismos (sistemas) disponíveis para auxílio e otimização das ações. Os principais sistemas existentes são apresentados na tabela 15.



**Tabela 15 – Sistemas utilizados na atividade de fiscalização**

Sistema	Utilidade
Arrecadação	Sistema de controle e fechamento de arrecadação de tributos estaduais, taxas e fundos
Cadastro	Sistema de gerenciamento de cadastro de contribuintes do ICMS
Credesp	Sistema de credenciamento especial - regimes especiais, substituição tributária, exportação e importação
CTe	Sistema de conhecimento de transporte eletrônico
EFD	Sistema de escrituração fiscal digital
E-Process	Sistema integrado de protocolização e fluxo de documentos eletrônicos
GIA-ICMS	Sistema de controle das GIAS de informação e apuração do ICMS
NFCe	Sistema de gestão de nota fiscal consumidor eletrônica
PGF	Sistema de planejamento e gestão da fiscalização
SNE	Sistema de notificação eletrônica
Ti-e	Sistema de termo de intimação eletrônica
Conta Corrente Fiscal	Sistema de cruzamento eletrônico de informações tributárias que subsidia a Sefaz/MT nas ações de cobrança dos débitos fiscais
COE, EDI, RPT	Sistema de conferência documental e registro de passagem
TAD	Sistema de lançamento crédito tributário – ocorrência trânsito
SNE	Sistema de lançamento crédito tributário, auditoria posterior
Nada Consta	Sistema de diagnóstico da situação do contribuinte (resumo de informações)
TVF Conf. Física	Sistema de registro de conferência física de carga
TVF Indício Infração	Sistema de registro de situações identificadas na fiscalização de trânsito que podem indicar comportamento irregular de contribuinte

Fonte: Sufis/Surec/Sucit.

225. Verificou-se, por meio da informação dos servidores, e, ainda, em análise da tabela 15, que a Sefaz/MT não possui ferramenta (sistema) que subsidie o cruzamento de informações para a seleção de contribuintes e possibilite a eleição de outros critérios de fiscalização, além dos usualmente utilizados, a saber:

- a) **Sufis.** Critério usado: importância do contribuinte alvo no faturamento e na arrecadação do seu segmento;
- b) **Sucit.** Critérios usados: (1) verificação fiscal – 100% dos veículos que transitam pelas unidades de fiscalização; (2) inspeção fiscal – indicação por denúncia; sistema de amostragem (Unidades Correio e Aeroporto); percepção do servidor quando da análise da documentação fiscal apresentadas nas unidades de fiscalização; e realização de operações direcionadas (*blitz* fiscalização volante).
- c) **Surec.** Critério usado: contribuintes com maiores discrepâncias entre a receita bruta auferida por meio de documentos fiscais e a receita bruta auferida declarada no PGDAS-D ou na EFD.

226. Ao se realizar testes acerca dessas informações, constatou-se o descumprimento do critério de verificação fiscal da Sucit. Embora a superintendência afirme



que verificação fiscal é realizada em 100% dos veículos que transitam pelas unidades de fiscalização, na observação direta realizada nos postos fiscais Henrique Peixoto (Araguaia) e Benedito Corbelino (Correntes) verificou-se o não atendimento do critério.

227. Sobre a falta de ferramenta (sistema) que subsidie o cruzamento de informações, a Sefaz/MT informou<sup>31</sup> que existe um sistema de fiscalização em desenvolvimento, denominado Sisf, que possibilitará o uso de inteligência da informação na seleção dos alvos e a fixação de roteiros de fiscalização. A data para término da implantação desse sistema está prevista para fevereiro de 2017.

228. A secretaria informou, ainda, que a ferramenta permitirá a sistematização de roteiros de fiscalização. A previsão é a sistematização de 21 roteiros até julho de 2016. Relatou também que existem outros sistemas em desenvolvimento, tais quais:

a) **Posto Fiscal Virtual, com previsão de entrada em produção em 1.11.16.**

Objetivos: análise antecipada da documentação fiscal (a partir do momento da autorização do MDFe<sup>32</sup>) efetuando remotamente o tratamento de verificação fiscal; notificação ao contribuinte de irregularidades detectadas (desde que passíveis de saneamento por meio do pagamento do imposto devido na operação), permitindo a regularização da operação antes da chegada do veículo às Unidades Operativas de Fiscalização – UOFs; marcação de irregularidades detectadas que não sejam passíveis de saneamento prévio, para tratamento das unidades de fiscalização fixas (Posto Fiscais, UOF Transportadoras ou Volante); e constituição do crédito tributário relativo às infrações não lançadas no momento do trânsito.

b) **Malha Fiscal de Mercadorias em Trânsito, com previsão de entrada em produção em 1.11.16.** Objetivos: aumentar a eficácia (acerto de alvos) das ações fiscais de trânsito por meio de base própria e dinâmica de contribuintes potenciais infratores que representem maior risco fiscal para o não cumprimento da obrigação tributária. O sistema irá efetuar a checagem automática de diversos indicadores pré-selecionados nos sistemas fazendários, tendo como resultado a identificação e mensuração de comportamentos que representem risco fiscal para o trânsito, apontando e classificando os contribuintes conforme os canais de risco fiscal para o cumprimento da obrigação tributária.

c) **Domicílio Tributário Eletrônico, com previsão de entrada em produção em dezembro de 2016.** Objetivos: apresentar uma nova forma de notificar/intimar o contribuinte, dando agilidade e segurança no relacionamento entre o fisco e o contribuinte pela implantação de um ambiente virtual com acesso por certificado digital.

<sup>31</sup> Por meio da Informação nº 006/SUFIS/SARP/SEFAZ-2016.

<sup>32</sup> Manifesto Eletrônico de Documentos. A finalidade do MDF-e é agilizar o registro em lote de documentos fiscais em trânsito e identificar a unidade de carga utilizada e demais características do transporte.



#### 4.4.2 Fiscalização por segmentos

229. Sobre as entradas e saídas de mercadorias no estado, foram identificadas as seguintes limitações às inspeções fiscais: insuficiência de pessoal; deficiências na infraestrutura dos postos fiscais; falhas na segurança; e deficiências dos mecanismos de apoio às fiscalizações. Esses assuntos foram tratados nos capítulos 5 e 8 do levantamento.

230. Por outro lado, foi destacado pelos servidores da Sefaz/MT, como ponto positivo, o levantamento de informações pelos postos fiscais para subsidiar fiscalizações posteriores e os bons resultados obtidos por meio da fiscalização realizada no Centro de Distribuição dos Correios.

231. Em reunião com os servidores do Núcleo de Inteligência e Investigação Fiscal – Niif, foram identificadas as seguintes limitações de atuação: carência de meios para a execução dos trabalhos de inteligência; insuficiência de veículos e pessoal; e deficiências de estrutura física.

232. Foi informado por servidores da Sefaz/MT e ratificado na oficina de elaboração da análise SWOT que os segmentos de combustíveis e biocombustíveis, energia e comunicação não possuem fiscalização suficiente.

233. Por se tratarem de segmentos relevantes para a composição da receita pública estadual, foi solicitado à Sefaz/MT<sup>33</sup>, a sistemática de fiscalização desses setores; o número de servidores lotados nas respectivas gerências; e os relatórios disponíveis acerca das fiscalizações realizadas em 2015.

234. Em resposta, foi informado que esses segmentos possuem sistemática de fiscalização baseada em obrigações tributárias específicas dos contribuintes. Para o segmento de combustíveis são as informações lançadas no Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis – Scanc. Para o segmento de comunicação e energia, são as obrigações elencadas no Convênio 115/2003 estabelecido no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.

235. Informaram ainda que a Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Comunicação e Energia - GFCE conta com seis fiscais de tributos estaduais (um ocupando o cargo de gerente), dois colaboradores terceirizados e um cedido do antigo Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso – Cepromat, atual Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação – MTI/MT.

<sup>33</sup> Mediante o Ofício nº 75/2016/REC.



236. Já a Gerência de Fiscalização dos Segmentos de Combustíveis e Biocombustíveis – GFSC conta com 12 fiscais de tributos estaduais (um ocupando o cargo de gerente), um colaborador terceirizado e um agente instrumental.

237. Por último, comunicaram que os relatórios disponíveis acerca das fiscalizações realizadas são, basicamente, referentes à recuperação do imposto sonegado por meio de constituição de crédito tributário.

238. Outro ponto verificado referiu-se à desatualização do Cadastro de Contribuintes. Sobre isso, a Sefaz/MT justificou que a atualização é de responsabilidade do contribuinte e que está condicionada ao pagamento de taxa e à apresentação de documentos, situação que dificulta sua atualização.

239. Com vistas a solucionar essa fragilidade, a Sefaz/MT informou que o órgão será integrado à Redesim, sistema que possibilitará a integração de informações oriundas da Junta Comercial, Receita Federal, PGE, Prefeitura de Cuiabá e Sefaz/MT. Essa medida possibilitará a atualização adequada da base cadastral dos contribuintes perante o fisco.

240. Conforme identificado por meio de documentação disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda, desde 1º de agosto de 2015 a secretaria já está integrada à Redesim para abertura de Inscrição Estadual.

#### **4.4.3 Controle de Exportações**

241. De acordo com a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) o ICMS não incide sobre as operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, incluindo produtos primários e produtos industrializados semielaborados.

242. Com a finalidade de controlar esta isenção de ICMS, o exportador deve comprovar a efetivação das exportações de acordo com as obrigações tributárias acessórias estabelecidas pela Sefaz/MT. No caso de descumprimento de tais obrigações, o imposto deve ser cobrado pela secretaria estadual.

243. Por outro lado, segundo informações fornecidas pela Sefaz/MT, inexistente acompanhamento sistemático das remessas para a exportação. Do mesmo modo, há pendências de comprovação das exportações pelas empresas.

244. O controle existente é feito mediante planilhas recebidas por e-mail, cujos arquivos são salvos em pastas individualizadas em ambiente de rede. A Sefaz/MT não dispõe de um sistema informatizado para controle de exportações.



245. Segundo relatório produzido pela Corregedoria Fazendária – Cofaz, existe um projeto desde 2010 para produção de um sistema que auxilie no trabalho de controle das exportações. Até 2016, porém, esse sistema não foi operacionalizado.

246. Ainda segundo informações da Cofaz, o controle das operações de exportação é realizado com informações registradas em Notas Fiscais Eletrônicas – NFE, na Escrituração Fiscal Digital - EFD e no Sistema de Comércio Exterior – Siscomex.

247. No Siscomex a consulta é feita de forma individualizada por operação, inexistindo a produção de relatórios gerenciais. A fiscalização das empresas, por sua vez, é feita por período e abrange um número limitado de exportadores (amostra).

248. Desse modo, conclui-se que a Sefaz/MT não dispõe de ferramentas que permitam identificar com agilidade as empresas que possuem pendência de comprovação das operações de exportação.

249. Em Mato Grosso há cerca de 1.000 exportadores. Ao se considerar os valores das exportações do Estado em 2015, segundo dados do Relatório de Análise da Receita Pública Anual - 2015, evidencia-se a relevância e materialidade do tema, conforme tabela 16:

**Tabela 16 – Valor exportado em 2015 por segmento**

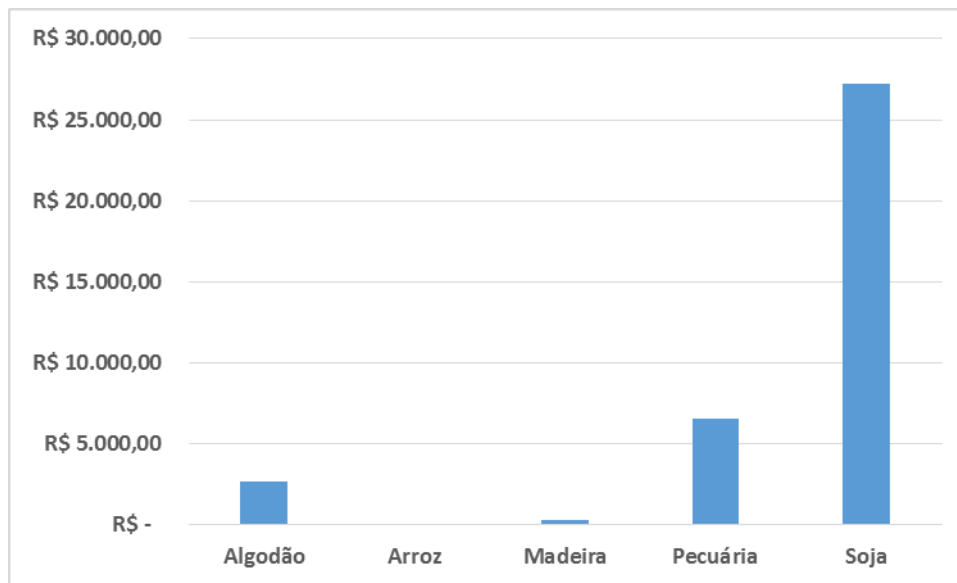
Segmento	Valor exportado (em milhões)
Algodão	R\$ 2.670,05
Arroz	R\$ 5,97
Madeira	R\$ 255,71
Pecuária	R\$ 6.517,56
Soja	R\$ 27.209,28
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 36.658,57</b>

Fonte: Relatório da Análise da Receita Pública Anual – 2015.

250. Representativamente, observa-se que o segmento da soja é responsável por cerca de 74% do total exportado, seguido da pecuária, conforme o gráfico 04:



**Gráfico 4 – Exportação por segmentos em valores percentuais (2015)**



Fonte: Relatório da Análise da Receita Pública Anual – 2015.

251. Deve ser também destacado que esse tipo de fiscalização é complexo<sup>34</sup> e que o trabalho é realizado de forma amostral por um efetivo reduzido de servidores da Superintendência de Fiscalização<sup>35</sup>.

252. Conforme identificado por meio de entrevistas, essas fragilidades possibilitam a ocorrência de fraudes, como a não efetivação das exportações e a circulação interna de mercadorias que usufruíram de isenção de ICMS. Há também o risco de que existam exportações fictícias, na qual ocorre somente a emissão de Nota Fiscal de mercadoria destinada à exportação com a finalidade de gerar créditos fiscais às empresas fraudadoras.

253. Corroborando com as informações coletadas por meio de entrevistas, relatório da Corregedoria Fazendária, informando sobre a possibilidade de que mercadorias que deveriam ter sido exportadas tenham permanecido no país usufruindo irregularmente do benefício fiscal concedido pela Lei Kandir.

254. O relatório também cita a possibilidade de ocorrência de exportações fictícias, realizadas somente para gerar créditos fiscais indevidos.

255. Desse modo, as fragilidades identificadas na fiscalização que a Sefaz/MT exerce sobre as exportações evidencia o risco de perdas na arrecadação estadual.

<sup>34</sup> Conforme descrito no relatório da Ordem de Serviço nº 026/2015/Cofaz/Sefaz da Corregedoria Fazendária.

<sup>35</sup> A deficiência de recursos humanos da área de fiscalização, principalmente de Fiscais de Tributos, é tratada no capítulo 5 desse levantamento.



256. Ressalta-se que este tipo de fraude já foi constatada em outras unidades da federação, como Mato Grosso do Sul. Conforme reportagem veiculada em 2015<sup>36</sup>, este Estado conseguiu evitar com sucesso a ocorrência desse tipo de fraude. A reportagem cita que:

(...) De acordo com as denúncias, produtores rurais com fazendas em Mato Grosso alegam que vão armazenar sua produção destinada à exportação fora do Estado, mas a comercializam no mercado nacional. Isso porque o produto exportado recebe isenções de impostos cobrados pelo governo mato-grossense.

257. As deficiências no controle do comércio exterior também foram relatadas pelo Confaz no relatório “Diretrizes e Recomendações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros”.

258. Segundo o Relatório, “falta uma maior integração entre os organismos aduaneiros e as administrações fazendárias estaduais” e inexistente um “sistema integrado para o comércio exterior acarretando em controles paralelos federal e estaduais. ”

---

<sup>36</sup> Disponível em <[www.reportagemnews.com.br/26385](http://www.reportagemnews.com.br/26385)>. Acesso em 27.6.2016.



## 5. RECURSOS HUMANOS

### Riscos encontrados:

- 1- **Prejuízo às ações de fiscalização em decorrência da insuficiência de servidores;**
- 2- **Aumento do passivo trabalhista em função da reivindicação de horas extras;**
- 3- **Comprometimento das escalas nos postos fiscais;**
- 4- **Baixa produtividade dos servidores em virtude da falta de capacitação;**
- 5- **Descontinuidade na prestação de serviços.**

259. As carreiras que compõem a Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso são divididas em quatro classes: (1) Tributação, Arrecadação e Fiscalização, Lei nº 79/00; (2) Profissionais da Área Meio da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, Lei nº 10.052/14; (3) Agente de Administração Fazendária, Lei nº 6.196/93; e (4) Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social, Lei nº 7.554/01. Acerca dos recursos humanos, o levantamento constatou:

- a) insuficiência de pessoal, em especial, na carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização;
- b) elevado estoque de processos administrativos e desvirtuamento de prioridade da força de trabalho dos Fiscais de Tributos;
- c) desvio de função e cessão de servidores para outras secretarias, aumentando a insuficiência de recursos humanos da secretaria;
- d) deficiência da política continuada para capacitação dos servidores.

260. Esses tópicos serão tratados no decorrer desse capítulo.

### 5.1 Lotacionograma segundo o portal da transparência da Sefaz/MT

261. Conforme lotacionograma da Sefaz/MT<sup>37</sup> do 1º trimestre de 2016, o órgão conta com 1.662 cargos efetivos em sua estrutura organizacional. Destes, 19,92% (331 cargos) encontram-se vagos.

262. No grupo de Tributação, Arrecadação e Fiscalização existem 275 cargos vagos. Para os demais cargos, a vacâncias é de 56 vagas. Desse modo, constata-se que, 83,08% do total dos cargos vagos da secretaria pertencem à carreira finalística. Os dados constam da tabela 17.

<sup>37</sup> Portal da Transparência. Disponível em <[http://www.gestao.mt.gov.br/images/files/Sefaz\\_\\_1\\_Trim21012016141613.pdf](http://www.gestao.mt.gov.br/images/files/Sefaz__1_Trim21012016141613.pdf)>. Acesso em 16.5.16.



**Tabela 17 – Lotacionograma da Sefaz/MT do 1º trimestre de 2016**

CARGO	Nº de cargos existentes	Nº de cargos vagos	Cargos vagos/existente (%)
Fiscais (380) + Agentes de Tributos (590)	970	275	28,35%
Profissionais das áreas meio (Analista Administrativo, Técnico Administrativo e Apoio Administrativo)	455	20	8,09%
Agentes de Administração Fazendária	200	-	-
Profissionais de desenvolvimento (27 Analistas e 10 Técnicos)	37	36	2,70%
<b>Total</b>	<b>1.662</b>	<b>331</b>	<b>19,92%</b>

Fonte: Portal da Transparência da Sefaz/MT.

## 5.2 Lotacionograma segundo dados enviados pela Sefaz/MT

263. Por meio das reuniões e entrevistas com servidores e gestores da Sefaz/MT, foi relatado que a estrutura organizacional e o lotacionograma apresentados no Portal da Transparência da Sefaz/MT não correspondem à situação atual do órgão.

264. Desse modo, com o objetivo de saber a situação real do lotacionograma geral da secretaria foram solicitadas novas informações<sup>38</sup>. A análise das informações recebidas acerca dos servidores efetivos, contratados, cedidos e recebidos em cessão foi feita de forma comparativa ao lotacionograma geral do 1º trimestre de 2016.

265. Buscou-se, ainda, conhecer o quantitativo de servidores licenciados e a licenciar até dezembro de 2017, a carência por área de atuação e os impactos na receita pública advindas da política de pessoal.

### 5.2.1 Carreira Tributação, Arrecadação e Fiscalização

266. A atividade finalística da Sefaz/MT está centrada na carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização e é composta pelos cargos de Fiscal de Tributos – FTE e Agente de Tributos – ATE. Nessa atividade, a secretaria conta com 970 cargos, compostos por 380 FTE's e 590 ATE's, conforme demonstra a tabela 18.

**Tabela 18 – Quantitativo de cargos do grupo de Tributação, Arrecadação e Fiscalização em 2016**

Cargo	Cargos existentes	Cargos Ocupados			Licenças a vencer até 12/2017	Cargos vagos
		Em atividade	Licenciados	Cedidos a outros órgãos		
Fiscal de Tributos	380	235	19	6	234	126
Agente de Tributos	590	388	45	1	409	157
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>623</b>	<b>64</b>	<b>7</b>	<b>643</b>	<b>283</b>

Fonte: Ofício nº 168/2016 Saaf – SEF.

<sup>38</sup> Ofício nº 71/2016/REC TCE/MT de 27.4.16 encaminhado ao Secretário Adjunto da Receita Pública, Senhor Adilson Garcia Rúbio e resposta por meio do Ofício nº 168/2016 Saaf-Sefaz de 16.5.16 do Secretário Adjunto de Administração Fazendária, Senhor Naime Márcio Martins Moraes.



267. Considerando os fiscais e agentes de tributos, os dados demonstram 283 cargos vagos (29,18% do total de cargos existentes).

268. O cargo de Fiscal de Tributos Estaduais conta com 241 vagas ativas num total de 380 disponíveis. Do total de ativos, 235 fiscais estão em atividade na Sefaz/MT e seis estão cedidos a outros órgãos.

269. A atividade de fiscalização<sup>39</sup> conta com 86 fiscais (35,68% do total dos agentes públicos em atividade).

270. Um fator agravante ao baixo percentual de fiscais atuando na fiscalização, conforme discutido no capítulo de legislação, refere-se ao elevado número de demandas recursais. Outro fator refere-se à insuficiência de pessoal.

271. Para os agentes de tributos, a vacância atinge 24,92%, com a ocupação de 443 das 590 vagas existentes. Destaca-se ainda que 10% desses cargos ocupados estão atualmente em afastamento legal.

272. Acerca dos agentes e dos fiscais de tributos, a vacância de cargos é ainda agravada pelos seguintes fatores apresentados pela Sefaz/MT<sup>40</sup> (tabelas 19 e 20):

- a) entre 2016 e 2019, há a previsão de 261 aposentadorias para as carreiras de fiscais e agentes. Em 2016, a previsão é de 170 aposentadorias. Nesse caso, haveria um decréscimo de 27,29% entre os servidores em atividade;
- b) em 2016, estão previstas 125 aposentadorias de agentes de tributos. Até 2019 seriam mais 66 aposentadorias. Nesse caso, o *déficit* de servidores passaria de 26,61% para 58,81%, excluídas as licenças e outros afastamentos permitidos em lei;
- c) no biênio 2016/2017, os servidores em atividade deverão usufruir de licença prêmio, cumprindo determinação da CGE/MT, de que “todos os servidores que tenham adquirido o direito à licença-prêmio deverão gozar do direito, visando impedir o aumento do número de licenças-prêmio acumuladas por servidor”.

**Tabela 19 – Aposentadorias ocorridas por ano na Sefaz/MT (2011 a 2016)**

Cargos	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Analista Administrativo da Área Meio	1	4	6	6	6	1
Técnico Administrativo da Área Meio	14	10	10	20	10	6
Apoio Administrativo da Área Meio (*)	-	3	2	3	3	2
Agente de Administração Fazendária – AAF (*)	2	4	5	6	12	2

<sup>39</sup> Composta pela Superintendência de Fiscalização – Sufis e a Superintendência de Outras Receitas Públicas – Surec.

<sup>40</sup> Por meio do Ofício nº 106/2016 Saaf/Sefaz.



<b>Fiscal de Tributos Estaduais – FTE</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>-</b>
<b>Agente de Tributos Estaduais – ATE</b>	<b>7</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>4</b>
<b>Total por cargos</b>	<b>29</b>	<b>80</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>15</b>
<b>Total geral</b>	<b>281</b>					

Fonte: Anexo I, Ofício nº 106/2016 Saaf-Sefaz. \*Cargos em extinção \*\*Aposentados até 29.3.16.

**Tabela 20 – Previsão de aposentadorias por cargo (2016 a 2019)**

<b>Cargos</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>20019</b>	<b>Total Geral</b>
Analista Administrativo da Área Meio	12	3	1	1	<b>17</b>
Técnico Administrativo da Área Meio	23	6	7	8	<b>44</b>
Apoio Administrativo da Área Meio (*)	7	1	1	1	<b>10</b>
Agente de Administração Fazendária – AAF (*)	13	6	4	4	<b>27</b>
<b>Fiscal de Tributos Estaduais – FTE</b>	<b>45</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>70</b>
<b>Agente de Tributos Estaduais – ATE</b>	<b>125</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>191</b>
<b>Total geral</b>	<b>225</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>359</b>

\* Cargos em extinção.

Fonte: Anexo I, Ofício nº 106/2016 SAAF-SEFAZ.

273. A Sefaz/MT destacou também a previsão de alteração do ciclo de plantões dos agentes de tributos nos postos fiscais. A atual jornada de 10 dias de trabalho e 20 dias de descanso poderá ser reduzida para sete dias de trabalho e 21 de descanso. Essa mudança implicará na necessidade de aumento no número de servidores para suprir os ciclos de plantões.

274. Em resposta à solicitação, a Sefaz/MT<sup>41</sup> informou que até maio de 2016 houve o ingresso de demanda judicial de 54 agentes de tributos reivindicando horas extras devido ao atual ciclo de plantão nos postos fiscais.

275. O órgão informou o protocolo processual e o nome dos impetrantes, no entanto não foi informado o valor requerido. Destaca-se, nesse sentido, o risco eventual impacto nos cofres estaduais.

276. Os dados apresentados pela secretaria demonstram limitações referentes aos recursos humanos da Sefaz/MT, principalmente quanto à carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização. Os afastamentos legais mensais, as aposentadorias previstas e insuficiência de servidores na área finalística do órgão fragilizam o processo de controle da receita pública.

277. Deve ser ressaltada, ainda, a atual impossibilidade de contratação de pessoal, dado o limite de gasto com pessoal do Poder Executivo estar acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>41</sup> Em resposta ao Ofício nº 71/2016/REC.



## **5.2.2 Profissionais da Área Meio, Agentes de Administração Fazendária e Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social**

278. As demais carreiras da Sefaz/MT são compostas pelos Profissionais da Área Meio da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo; pelos Agentes de Administração Fazendária; e pelos Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social. Os cargos advindos dessas carreiras correspondem a 41,64% dos cargos disponíveis da Secretaria de Fazenda.

279. Os profissionais da Área Meio da Administração Pública Direta representam o segundo maior grupo de servidores da Sefaz/MT. Esta carreira está dividida nos cargos de Analista Tributário (238 ativos), Técnico Administrativo (97 ativos) e Apoio Administrativo (11 ativos). Dos 455 cargos disponíveis para a carreira, 23,96% encontram-se vagos. Dos cargos ocupados, 13,01% estão em licença e 10% cedidos a outros órgãos.

280. Os Agentes de Administração Fazendária, contam com 200 cargos criados no lotacionograma da Sefaz/MT. Destes, há 174 cargos ativos, dentre os quais, 12,64% sob licença.

281. A carreira dos Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social tem dois cargos disponíveis (Analista e Técnico). Dos 37 cargos existentes, há somente três ocupados por tratar-se de uma carreira em extinção.

282. A Sefaz/MT tem em seu quadro 152 servidores cedidos de outros órgãos. Destes, 141 são provenientes do antigo Cepromat, atual MTI, e correspondem a 92,76% dos servidores cedidos à secretaria. O órgão conta, ainda, com 593 servidores contratados.

## **5.2.3 Profissionais da área de Tecnologia da Informação**

283. A segurança da informação, o suporte às demandas por sistemas e a manutenção e aperfeiçoamento dos sistemas existentes são algumas das principais funções da Tecnologia da Informação – TI.

284. Conforme dados apresentados pela Coordenadoria de Tecnologia da Informação – Coti, a área da TI é subdividida em sete gerências e contempla ao todo 139 servidores entre empregados públicos advindos da MTI e funcionários terceirizados.

285. A gerência de Serviços de Suporte e Atendimento em TI concentra 51 servidores (36,69% do total). A Gerência de Análise de Requisitos de Sistemas de Informações e Gerência de Implementação de Sistemas de Informações, contam, cada uma, com 26 servidores. Os demais servidores da área estão lotados nas demais gerências vinculadas à Coordenadoria de Tecnologia da Informação.



286. Na Sefaz/MT, de um modo geral, todas as gerências e coordenadorias visitadas relataram que a TI é uma área que não oferece respostas tempestivas às demandas das áreas solicitantes.

287. Acerca do tema, a área de Tecnologia da Informação da secretaria apresentou dados estatísticos das ações realizadas para atendimento das demandas internas. Da análise desses dados, não foi possível averiguar se as reclamações das áreas internas poderiam ser justificadas pela falta de pessoal de TI.

### **5.3 Política de capacitação continuada**

288. Por meio da percepção dos servidores participantes das técnicas de coleta de dados, constatou-se que há deficiência na política continuada para capacitação voltada à gestão do conhecimento e às rotinas de trabalho. Para evidenciar essa constatação, foi solicitado à Sefaz/MT o cronograma das capacitações desenvolvidas entre 2013 e 2016.

289. Da análise dos dados recebidos, identificou-se que a política de capacitação e treinamento dos servidores foi incipiente no período.

290. Constatou-se que entre 2013 e 2015 foram executados um total de 14 eventos programados, conforme cronograma anual: três em 2013, onze em 2014 e nenhum em 2015.

291. Em contraponto, as capacitações não-programadas, ou seja, aquelas não previstas no plano anual, totalizaram 113 no período, sendo 12 ofertadas em 2015.

292. Os eventos, planejados ou não, dividem-se em cursos, palestras, treinamentos, oficinas e Workshop. A secretaria reduziu a oferta de eventos em 79,31%, passando de 61 em 2014 para 12 em 2015. De janeiro a abril de 2016 foram oferecidos três eventos, todos não programados.

293. Desse modo, constata-se a falta de política de capacitação e treinamentos programados por parte da secretaria aos seus servidores, além da redução acentuada dos cursos oferecidos nos últimos dois anos.

### **5.4 Pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão**

294. No que se refere aos contratos temporários de servidores, a Sefaz/MT<sup>42</sup> expressou interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com o TCE/MT.

295. A secretaria justificou seu pedido em razão da ausência de tempo hábil para a realização de concurso público. Demonstrou, nesse sentido, que seu atual contrato de

<sup>42</sup> Por meio Ofício nº 106/2016 Saaf-Sefaz, de 4.4.16.



terceirização<sup>43</sup> (com cerca de 300 funcionários) terá a vigência expirada em 1º de agosto de 2016. Revelou também que nessa data será encerrada a vigência contratual e não há a possibilidade de prorrogação.

296. Na justificativa, a secretaria relatou que utiliza a terceirização como forma de atendimento das demandas relacionadas à tecnologia da informação há mais de 15 anos e que não poderia regularizar essa realidade no curto prazo. Explicou, ainda, que o objeto do contrato é de prestação de serviços de apoio diretamente nas áreas fins – Tesouro Estadual, Receita Pública e Postos Fiscais.

297. A Sefaz/MT relatou, no mesmo sentido, que desde 2010 tem tentado solucionar o problema de terceirização, citando como exemplo o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 001/2010 firmado com o Ministério Público – MP.

298. Esse termo teve como finalidade solucionar a questão, com a substituição da mão de obra terceirizada por servidores efetivos, mediante a realização de concurso público. A secretaria considerou, contudo, que mesmo com o cumprimento do TAC no âmbito da Sefaz/MT, o problema não foi resolvido.

299. A criação de novos cargos e/ou provimento dos existentes e a realização de concurso público é uma decisão de governo (de alçada da antiga Secretaria de Estado de Administração – SAD/MT, atual Secretaria de Estado de Gestão – Seges/MT). Esse entendimento da Sefaz/MT foi corroborado pelo MPE/MT.

300. Ademais, considerando a obrigatoriedade de cumprimento dos limites fixados pela LRF para os gastos com pessoal, foi impedida a realização de concurso público.

301. Acerca das providências tomadas, a secretaria relatou que em 2015 foi iniciado um processo para nova contratação dos serviços objeto do contrato nº 049/2011. Revelou, contudo, que não houve êxito devido à Recomendação Técnica nº 0357/2015 da Controladoria Geral do Estado – CGE. Na recomendação, a CGE/MT determinou que o objeto a ser contratado deve ser alterado de “postos de trabalho” para “serviços”.

302. Em razão da ausência de solução para a nova contratação, a Sefaz/MT solicitou a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão. Considerou, no pedido, que caso não seja autorizado a prorrogação da contratação, haverá descontinuidade, com possibilidade de paralisação de serviços essenciais das atividades da secretaria. Nesse sentido, revelou que a descontinuidade das ações pode causar prejuízos aos atendimentos aos contribuintes e à arrecadação de tributos.

---

<sup>43</sup> Contrato nº 049/2011 com a empresa DSS Serviços de Tecnologia da Informação Ltda, com aproximadamente 300 empregados temporários. O contrato se encerra em 1.8.16, data que contemplará o limite permitido de 60 meses e não há possibilidade de prorrogação.



## 6. GESTÃO

### Riscos encontrados:

- 1- **Emissão de Certidão Negativa de Débitos para empresas devedoras;**
- 2- **Prescrição de créditos tributários;**
- 3- **Favorecimento na renegociação de dívidas;**
- 4- **Valor elevado de créditos tributários suspensos em decorrência do contencioso administrativo;**
- 5- **Fraudes na inscrição da dívida ativa;**
- 6- **Registros contábeis incorretos.**

303. O bom uso dos recursos públicos é dever dos gestores, diante dos princípios constitucionais consagrados no art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O planejamento estratégico da Sefaz/MT (2015/2030) tem dentre os objetivos “garantir a alta performance organizacional da instituição”. Nesse sentido, o levantamento buscou identificar os principais riscos de gestão com impacto na arrecadação estadual.

### 6.1 Crédito fiscal

304. Por ocasião da oficina de técnicas de diagnósticos, foi constatada a existência de atrasos no envio do crédito fiscal para inscrição em dívida ativa devido principalmente à falta de integração entre o sistema Conta Corrente da Sefaz/MT e o Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa – Sada da PGE/MT acerca dos contribuintes inadimplentes.

305. Foi também constatado que a partir do envio do crédito para inscrição em dívida ativa, por parte da Sefaz/MT, o valor passa a ser acompanhado unicamente pelo sistema da PGE/MT.

306. Desse modo, em razão da ausência de integração entre os sistemas, depois que o débito é inscrito em dívida ativa, as empresas inadimplentes conseguem a Certidão Negativa de Débitos – CND perante a Sefaz/MT. Com essa certidão, podem, por exemplo, participar de licitações do setor público estadual.

307. Numa tentativa de impedir que as empresas inadimplentes tenham acesso à CND, a Sefaz/MT posterga a inscrição em dívida ativa. Dessa forma, os contribuintes inadimplentes permanecem negativados perante o órgão e são compelidos a quitar as dívidas devidas.



308. Sobre o tema, a Sefaz/MT informou que “está em andamento” a integração dos sistemas Sefaz/PGE. Ocorre que esse ajuste entre os sistemas envolve várias etapas e a integração com o Conta Corrente é uma das últimas fases do processo, ainda sem prazo estipulado para conclusão.

## 6.2 Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual – Refaz

309. A Lei nº 10.236 de 30 de dezembro de 2014 instituiu o Programa de Recuperação de Crédito da Fazenda Pública Estadual – Refaz, com a finalidade de estimular o pagamento de débitos por meio da concessão de parcelamento e do perdão de penalidade pecuniária, juros e multa de mora.

310. Segundo dados apresentados pela Sefaz/MT<sup>44</sup>, relativos ao ICMS e ao ITCD, há 17.161 aderentes ao programa, dados consolidados até a data de 1.7.16. O valor dos créditos perdoados (remidos) foi de R\$ 661.472.233,96. Já o valor potencial de retorno conseguido pelo parcelamento somou R\$ 811.380.979,26.

311. Sobre os dados relativos ao IPVA<sup>45</sup>, foram 15.019 aderentes ao programa com créditos remidos na ordem de R\$ 4.051.027,14 (sendo R\$ 958.854,54 de multas e R\$ 3.092.172,60 de juros). O valor potencial é de R\$ 12.460.285,87.

312. Quanto ao risco de exclusão indevida de débitos dos participantes do programa, a Sefaz/MT informou que somente avalia se o contribuinte tem débitos oriundos de fato geradores anteriores a 31.12.16. O montante do débito a ser reduzido pela aderência ao programa é parametrizado pelo sistema de acordo com os critérios previsto na Lei.

313. Ponto importante quanto ao tema é que as informações utilizadas para a concessão das remissões no programa são as existentes no sistema Conta Corrente Fiscal, o qual, conforme evidenciado no tópico 7.1, possui problemas de inconsistências.

314. Cabe destacar a recente decisão do pleno do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, de 14.4.16, a qual declara inconstitucionais os artigos 11, 12 e 13 da Lei do programa em análise<sup>46</sup>. Segundo a decisão, esses artigos tentavam convalidar os pagamentos efetuados até 30 de dezembro de 2014, decorrente de acordos firmados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Social, acordos estes também declarados inconstitucionais<sup>47</sup>.

44 Em resposta ao Ofício nº 118/2016 que solicita informações sobre o Refaz.

45 Apresentados no Ofício nº 050/2016 SARP/SEFAZ.

46 ADI 62120/2015 TJ/MT.

47 ADI 100642/2013 TJ/MT.



315. A situação acima exige um cuidado especial, tendo em vista que créditos anteriormente remidos, e com acordos homologados, passarão a ser novamente exigíveis pelo fisco.

316. É também importante destacar que, em junho de 2016, foram divulgadas notícias de supostos favorecimentos a uma empresa atuante na área de saúde, a qual teria conseguido significativa redução do valor devido para com o fisco e, ainda, participado do Refaz.

317. Pelo exposto, e diante da abrangência do tema, tão somente por meio de uma avaliação contextualizada com as fragilidades do Conta Corrente, dos Processos Administrativos e dos Processos Judiciais Tributários, a auditoria poderá apresentar soluções significativas para o programa em análise. Constatou-se que a análise isolada do Refaz não propiciará uma visão sistêmica acerca de possíveis fraudes e/ou favorecimentos.

### **6.3 Processo Administrativo Tributário – PAT**

318. A Sefaz/MT tem atualmente 185.328 PATs pendentes de julgamento<sup>48</sup>. Os créditos em discussão somam R\$ 5.590.151.421,38.

319. A secretaria esclarece, contudo, que não há uma certeza dos valores apresentados devido principalmente à ausência de sistema de gestão específico. Essa incerteza é também justificada pela insuficiência de servidores disponíveis para a análise dos processos administrativos tributários.

320. Por meio do levantamento foi constatado que uma das principais causas desse volume de processos é a pluralidade de normas tributárias no estado. São tantos atos infralegais regulando o ICMS e a concessão de benefícios fiscais que nem a própria Sefaz/MT conseguiu elencá-los no prazo dado para resposta ao pedido de informação.

321. Ainda como uma das causas principais, tem-se o regime de carga média (conforme também demonstrando no capítulo de Legislação). O regime de carga média estipula que os contribuintes devem recolher o ICMS em apenas uma fase, de forma antecipada, com base na nota fiscal de entrada.

322. Segundo o regulamento do ICMS – RICMS, a carga tributária média corresponde ao valor total das Notas Fiscais relativas às aquisições interestaduais, no período, pelo percentual fixado para a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae em que o adquirente esteja enquadrado.

---

<sup>48</sup> Ofício nº 075/2016 solicitando informações sobre o estoque de processos administrativos e judiciais pendentes de julgamento. A resposta se deu por meio Ofício 028 SARP-SEFAZ, anexo V.



323. Desse modo, em vez de se fiscalizar o contribuinte, seguindo o processo natural do ICMS, salvo em alguns casos previsto no RICMS, finaliza-se a cadeia tributária no momento da entrada da mercadoria.

324. Como fica quase impossível realizar todos esses lançamentos com razoável identidade da base de cálculo, essa metodologia acaba criando uma indústria de recursos administrativos, que muita das vezes se estende à esfera judicial, prejudicando a arrecadação. Existe, ainda, por conta do argumentado, uma reconhecida baixa expectativa na recuperação desses créditos suspensos.

325. Nesse contexto, por meio do Decreto Estadual nº 380/2015, a Sefaz/MT busca a compatibilização com as regras praticadas nos demais estados da federação, conforme tema amplamente discutido no Capítulo 2 (Legislação) desse relatório de levantamento.

#### **6.4 Processo Judicial Tributário – PJT**

326. Conforme informações da Sefaz/MT, validada por meio da oficina SWOT, estima-se que existam 11.000 processos judiciais contestando lançamentos de tributos estaduais. Destaca-se, contudo, a impossibilidade de averiguação dessa estimativa.

327. A Procuradoria Geral do Estado estima<sup>49</sup> que existam 87.570 processos de execuções fiscais no Estado. Contudo, diante da falta de integração entre o Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa e o Processo Judicial Eletrônico – PJE, a procuradoria também não dispõe de meios para averiguar essa estimativa.

328. No Sada, existem 520 processos registrados. Esse número refere-se especificamente aos lançamentos suspensos ou com lançamento questionado judicialmente; e aos lançamentos com exigibilidade do crédito suspensa.

329. Segundo a Procuradora responsável pelo Sada, o controle das execuções fiscais suspensas foi implementado há pouco tempo e é feito manualmente para os casos de requisição da certidão negativa de débitos. Esse procedimento manual é feito por meio de consulta ao PJE. Por este motivo, há um baixo número de processos suspensos constando no Sada.

330. Em razão das deficiências nos sistemas de controle, foi identificado o risco de fraude nas inscrições da dívida ativa, por exemplo, com alteração proposital do nome do contribuinte devedor.

---

<sup>49</sup> Por meio de visita técnica realizada em 8.6.16.



331. Conforme informações recebidas da PGE/MT, o Sada era anteriormente gerido pelo Cepromat (atual MTI), ocasião na qual foi constatada fraude nas inscrições das dívidas ativas, com alterações propositais dos nomes de contribuintes devedores. A ocorrência dessa situação motivou a mudança da gestão do Sada para a Sefaz/MT. Contudo, não foram identificadas medidas referentes à responsabilização devida.

## 6.5 Registros contábeis

332. O planejamento estratégico 2015/2030 da Sefaz/MT, iniciativa 8, tem como diretriz “aperfeiçoar a evidenciação patrimonial do estado”. Apesar da diretriz nesse sentido, foram identificadas fragilidades no setores contábil e financeiro da secretaria.

333. Por meio da oficina de validação das técnicas de diagnósticos, foi identificado que valores ou obrigações oriundas de convênios, de contas especiais e das contas de arrecadação<sup>50</sup> das unidades orçamentárias são registrados manualmente. Ocorre semelhante prática com os valores bloqueados judicialmente.

334. Deve ser destacada, ainda, a inconsistência na conciliação da arrecadação com os recursos em caixa. Foi reportado pelos servidores que quando ocorre o pagamento antecipado por um contribuinte, o sistema não consegue reconhecer de onde veio aquele valor. Apenas quando há o lançamento com o identificador da operação é que se consegue visualizar a origem do recurso.

335. Há ainda, inconsistências na conciliação da Conta Única com as informações contidas no Fiplan. A fim de regularizar a conciliação contábil e bancária do estado de Mato Grosso, foi instituído grupo de trabalho<sup>51</sup> com data de entrega do relatório final para 31 de janeiro de 2017.

336. No relatório parcial<sup>52</sup> (3º quadrimestre de 2015) foi apresentado que o valor total das pendências encontradas (diferença entre débitos e créditos) era de R\$ 41.814.581,16. Após as orientações do grupo às Unidades Orçamentárias, ainda restou um saldo devedor pendente de R\$ 18.124.464,00.

337. Destaca-se entre as pendências a conta “1.20 Decisão Judicial, Tesouro Regularização Ct Única” com saldo devedor, após as regularizações, de R\$ 9.211.840,42 pendente a ser regularizado.

338. Ainda nessa temática, foi apresentado que o grupo trabalha com dados lançados entre 2010 e 2013 e que está sendo aperfeiçoada a integração entre o sistema

<sup>50</sup> Canceladas pela Portaria nº 031/GSF/SEFAZ/2016.

<sup>51</sup> Instituído pela Portaria Conjunta SEFAZ/CGE nº 001/2015.

<sup>52</sup> Constante do Ofício nº 415/2016 SATE/Sefaz.



Fiplan e a Conta Única do Estado, no intuito de dirimir novas assimetrias nas informações constantes nesses sistemas.

339. Essas fragilidades evidenciam riscos que atentam contra a fidedignidade de informações patrimoniais do estado e demonstram a necessidade de aprimoramento na automatização e suporte dos registros contábeis do Estado.



## 7. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

### Riscos encontrados:

- 1- Deficiência no controle de créditos tributários;
- 2- Possibilidade de manipulação de dados dos sistemas;
- 3- Perda de capital intelectual;
- 4- Descontinuidade dos serviços prestados à população.

340. O planejamento estratégico 2015/2030 da Sefaz/MT, iniciativas 30 e 21, tem como diretrizes “assegurar infraestrutura tecnológica apropriada às atividades da organização” e “sistematizar a produção e disponibilização das informações necessárias para o suporte à gestão”.

341. Nesse contexto, espera-se que a administração esteja alinhada ou traçando um processo de convergência entre o planejado e o executado. Contudo, não foi essa a realidade encontrada, conforme apresentação nos tópicos a seguir.

### 7.1 Sistemas informatizados

342. O sistema informatizado denominado “Conta Corrente” é um dos mais relevantes para a atividade da Sefaz/MT. É responsável por realizar o cruzamento eletrônico de informações tributárias que subsidia a secretaria nas ações de cobrança dos débitos fiscais. Ainda, subsidia o contribuinte no controle de seu recolhimento e permite o parcelamento do ICMS apurado, lançado e não recolhido.

343. Apesar dessa relevância, foram identificadas<sup>53</sup> fragilidades como: dificuldade na emissão de relatórios gerenciais; falta de confiabilidade dos dados; falta de integridade da base de dados; inconsistência nos registros; e não reconhecimento de pagamentos adiantados.

344. Identificou-se, também, falha na migração dos dados do antigo sistema Conta Corrente (versão 2.6) para o atual (versão 3.0), tendo em vista que alguns débitos não estão demonstrados na nova versão.

345. Sobre a migração da dados, a Sefaz/MT justificou<sup>54</sup> inicialmente que não havia falta de reconhecimento (na nova plataforma). Posteriormente, contudo, reconheceu que alguns dados, embora estivessem registrados na versão 2.6, não mais existiam na versão 3.0.

<sup>53</sup> Por meio de oficina para validação das técnicas de diagnóstico.

<sup>54</sup> Solicitação por meio do Ofício nº 073/2016/REC de 27 de abril de 2016. Resposta por meio do Ofício nº 030 SARP-SEFAZ 2016.



346. A secretaria também informou não dispor de controle desses valores, visto que não havia, até então, informação da área de tecnologia da informação acerca da falta de dados na nova plataforma.

347. Outra fragilidade do Sistema Conta Corrente a ser destacada refere-se à ausência de relatório para apuração dos créditos próximos da prescrição. Essa fragilidade foi validada com os servidores e gestores da secretaria<sup>55</sup>.

348. Constatou-se, por exemplo, existirem R\$ 528.986.767,06 em créditos tributários sujeitos à prescrição entre 1º de julho de 2016 e 31 de dezembro de 2018<sup>56</sup>. Ocorre que apesar de ser possível a extração dessa informação dos bancos de dados, inexistente relatório gerencial ou módulo no sistema conta corrente capaz de gerar esse relatório.

349. Para atender ao questionamento do TCE/MT, a secretaria apresentou arquivo no formato “.accdb”, extensão de nome de arquivo padrão para bancos de dados no formato Office Access.

350. A falta de instrumento gerencial de controle prejudica o cumprimento do dever funcional de guarda dos ativos estaduais. Como inexistente sistema específico para auxílio à gestão dos créditos próximos à prescrição, existe o risco de créditos prescreverem sem a devida atenção, com impactos negativos no potencial arrecadatório estadual.

351. De modo semelhante, na área de inteligência da Sefaz/MT inexistente sistema para otimização das atividades. Essa deficiência vulnerabiliza o planejamento estratégico das atividades de fiscalização (por exemplo) e prejudica a eficiência dos trabalhos realizados. Por outro lado, obriga os setores a agir apenas de forma contingencial.

352. Situação semelhante foi identificada para o parcelamento do ITCD, realizado de modo manual pelos servidores. Esse procedimento eleva significativamente os riscos de fraude.

353. No intuito de apresentar os principais sistemas envolvidos na arrecadação, segue uma planificação do pagamento de documento de arrecadação e da entrada de mercadoria no estado:

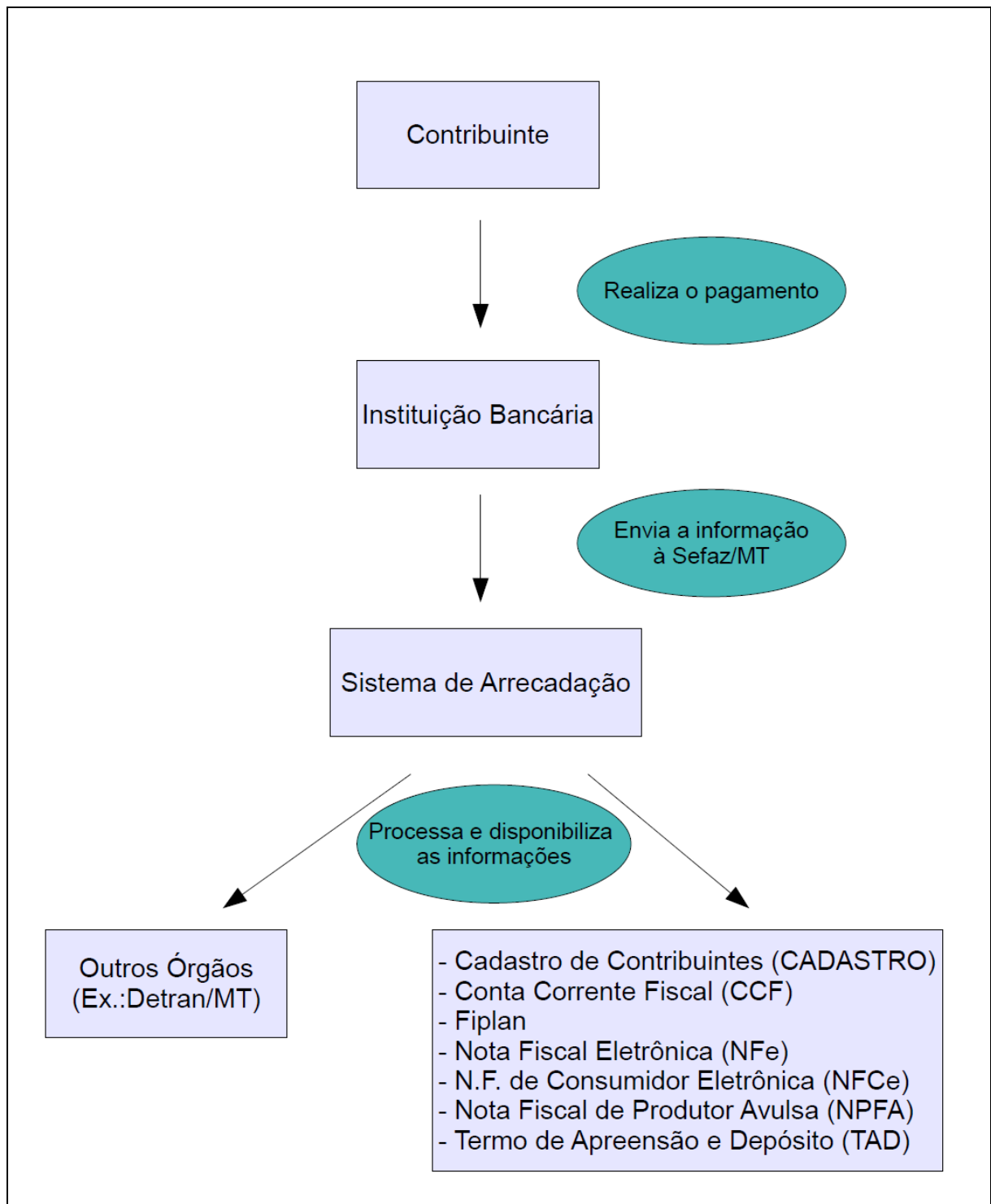
---

<sup>55</sup> Por meio da matriz SWOT.

<sup>56</sup> Cópia digitalizada enviada junto ao Ofício nº 028/Sarp-Sefaz-2016.

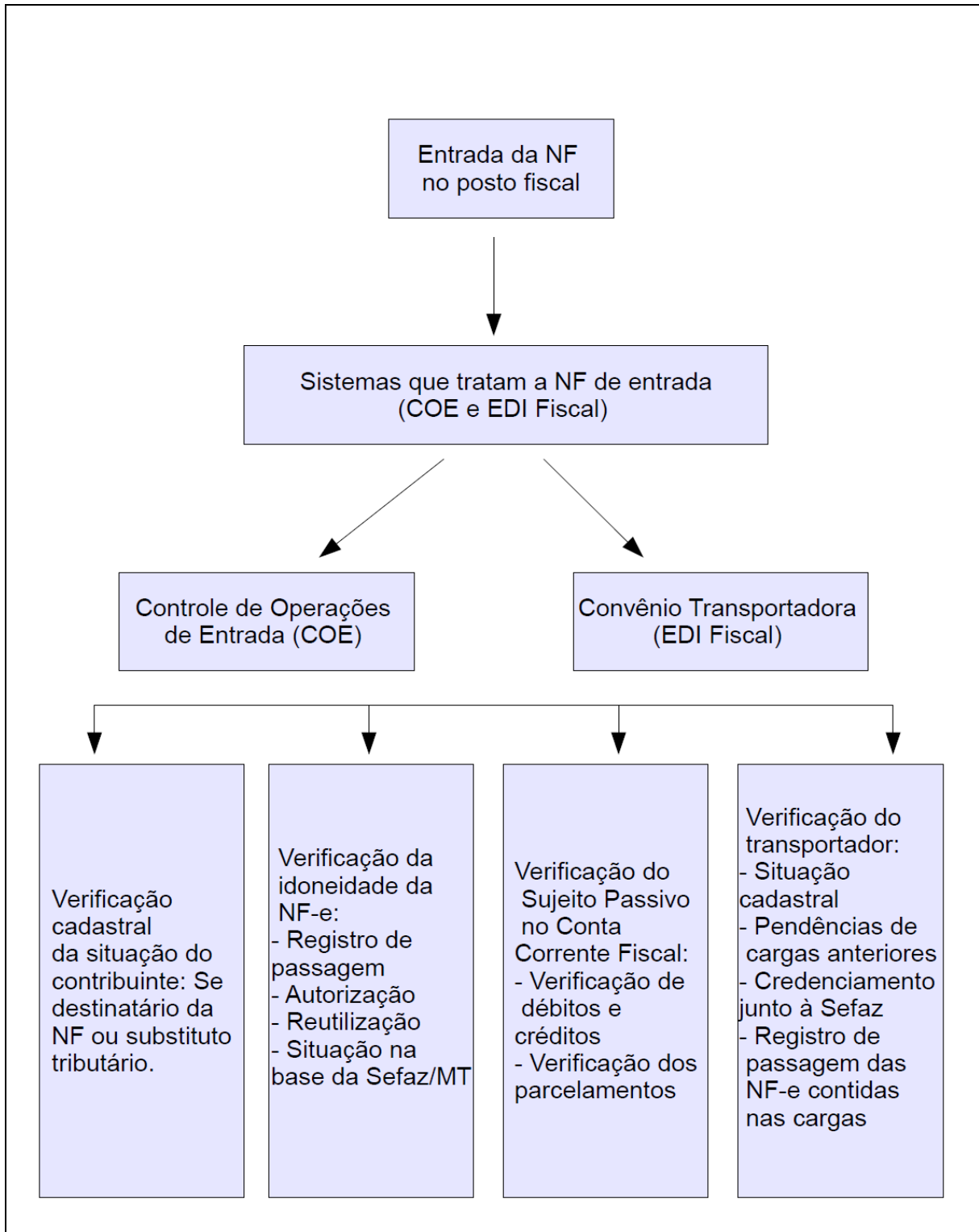


### Pagamento de documento de arrecadação





### Entrada de mercadoria no Estado





## 7.2 Segurança da informação

354. Diante da relevância do tema para assegurar o bom desempenho da Secretaria de Fazenda buscou-se informações acerca da segurança dos dados armazenados nos sistemas informatizados.

355. Foi solicitada a rotina para a concessão e exclusão de acesso aos sistemas informatizados. A Sefaz/MT<sup>57</sup> informou que há duas bases de autenticação (senhas) distintas para os servidores:

- a) na primeira, controla-se o acesso à rede com trocas regulares a cada 90 dias;
- b) na segunda, controla-se o acesso às aplicações fazendárias. Nesse caso, existem 3.000 módulos e mais de 70 sistemas fazendários diferentes e as trocas ocorrem a cada 120 dias.

356. Quanto à rotina de exclusão de acesso, a secretaria relatou que o controle realizado pelo sistema de gestão de pessoas bloqueia automaticamente os servidores em gozo de férias/licença e nos casos de aposentarias e exonerações.

357. Por outro lado, de acordo com as informações do MPE/MT, já ocorreram casos de compartilhamento de senhas na Sefaz/MT. A esse respeito, o Ministério Público relatou já ter encontrado dificuldades para a identificação objetiva de responsáveis devido à prática de compartilhamento de senhas. No caso exemplificado pelo MPE/MT, houve o arquivamento do processo em razão da impossibilidade de se averiguar a autoria de irregularidades realizadas nos sistemas informatizados da Sefaz/MT.

358. A fragilidade dessa rotina também foi comprovada pelo Parecer Técnico Conclusivo do Controle Interno nº 0003/2016. Neste parecer, a CGE/MT aponta que, de uma amostra de 17 servidores, constatou 4 servidores já desligados dos quadros da Sefaz/MT com acesso ao sistema Fiplan.

359. A CGE/MT verificou ainda que a Sefaz/MT não segue completamente as normas de segurança para gerenciamento de senhas constantes da Resolução Cosint 011/2011<sup>58</sup>, a qual dispõe sobre as normas de segurança para gerenciamento de senhas no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

<sup>57</sup> Resposta por meio do ofício nº 073/2016/REC de 27 de abril de 2016.

<sup>58</sup> Conselho Superior do Sistema Estadual de Informação e Tecnologia da Informação.



### 7.3 Recursos humanos de TI

360. De acordo com informações da Sefaz/MT<sup>59</sup>, a força de trabalho responsável pela área de Tecnologia da Informação é formada por 17 servidores efetivos, 73 terceirizados e 66 cedidos de outros órgãos.

361. Considerando que somente 10,90% da força de trabalho de TI é formado por servidores efetivos, há risco de descontinuidade dos serviços e perda do investimento em capital intelectual. O encerramento do prazo do Contrato 049/2011 é um exemplo da vulnerabilidade a que a Sefaz/MT encontra-se exposta. Esse contrato terá sua vigência expirada em 1.8.16.

362. Há o iminente risco de descontinuidade dos serviços de 300 servidores temporários, visto que já foi exaurido o prazo máximo para as prorrogações iguais e sucessíveis previstas no § 4º do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93). Destaca-se que essa fragilidade foi devidamente apresentada no Capítulo 5 – Recursos Humanos.

---

<sup>59</sup> Ofício de solicitação nº 71/2016/REC pedindo o quantitativo de contratados e terceirizados atuando na área de Tecnologia da Informação - TI. Resposta dada pelo Ofício nº 168/2016 Saaf-Sefaz e oficina de validação da matriz SWOT.



## 8. ESTRUTURA FÍSICA DE POSTOS FISCAIS

### Riscos encontrados:

- 1- **Comprometimento da segurança e produtividade dos servidores;**
- 2- **Verificação física deficiente das mercadorias em trânsito;**
- 3- **Não detecção de ilícitos na entrada e saída de mercadorias do estado.**

363. O desenvolvimento e a manutenção de um ambiente de trabalho digno e adequado é condição necessária à produtividade de uma organização. Por outro lado, uma estrutura física inadequada prejudica o desempenho e, conseqüentemente, a performance institucional.

364. Nesse contexto, foram avaliadas, por amostragem, as condições da estrutura física dos postos fiscais. Para a visita exploratória foram selecionados os postos fiscais Henrique Peixoto (Araguaia) e Benedito Corbelino (Correntes).

365. Nessas unidades foram realizadas inspeções físicas, entrevistas com servidores e observação direta dos procedimentos de fiscalização, constatando-se:

- a) **deficiência nos mecanismos de apoio às atividades de fiscalização:** não utilização de balanças para pesagem das cargas; câmeras de segurança quebradas; e ausência de chapas para conferência de cargas no período da noite;
- b) **inadequada manutenção predial (fotos 2 a 6):** devido à ausência de manutenção periódica, existem salas com infiltrações e mofo, em prejuízo à qualidade do ambiente de trabalho;
- c) **inadequada proteção contra intempéries nas rampas de conferência, com risco de avaria das mercadorias sob vistoria (foto 1):** devido a um inadequado dimensionamento do telhado, a rampa de conferência fica parcialmente exposta às intempéries. Desse modo, diante da iminência de chuvas, não são realizadas conferências de cargas. Para exemplificar, os servidores responsáveis pelo procedimento citaram a existência de ações de regresso por avaria de mercadoria durante a fiscalização de cargas;
- d) **vulnerabilidade da segurança:** devido à baixa frequência dos policiais militares designados para resguardar a segurança do posto fiscal, os servidores são expostos à situações de vulnerabilidade. Nos casos de ausência de policiais militares, somente por meio do apoio da Polícia Rodoviária Federal é possibilitada a realização das atividades de perseguição e apreensão das mercadorias.



366. No que se refere à estrutura operacional dos postos fiscais, foram identificadas dificuldades para priorização da fiscalização tributária. Em razão do número insuficiente de servidores, os agentes de tributos dos postos fiscais acumulam as atividades administrativas correlatas ao fisco estadual<sup>60</sup> e as atividades fiscalizatórias. Ocorre que devido à alta demanda de atividades administrativas, não há priorização da fiscalização tributária.

367. Para ilustrar as evidências colhidas por meio de observação direta, apresenta-se relatório fotográfico das unidades visitadas em 31.3.16 e 1.4.16.

**Foto 1 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

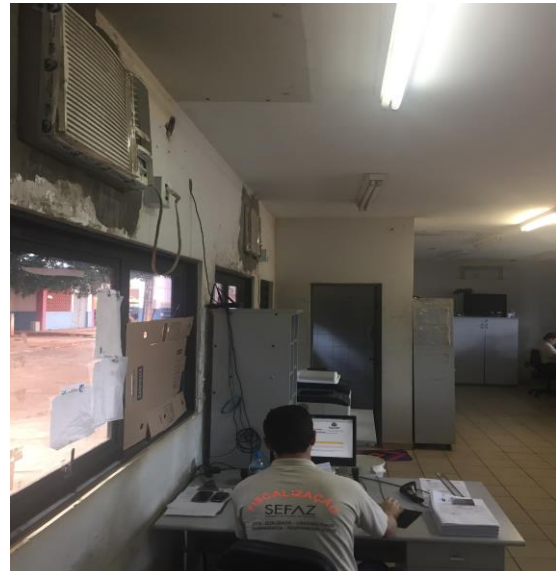
**Situação encontrada:** deficiência na manutenção da rampa de conferência de cargas; devido à extensão insuficiente do telhado há inadequada proteção contra intempéris nas rampas de conferência, com risco de avaria das mercadorias sob vistoria.



Fonte: equipe de auditoria.

**Foto 2 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

**Situação encontrada:** paredes com infiltrações e mofo; papelão cobrindo a janela em razão da ausência de cortina para proteção contra os raios solares; inadequação do mobiliário.



Fonte: equipe de auditoria.

<sup>60</sup> A exemplo do atendimento no balcão e da análise de processos.



**Foto 3 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

**Situação encontrada:** ambiente de trabalho insalubre devido a infiltrações e mofo nas paredes.



Fonte: equipe de auditoria.

**Foto 4 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

**Situação encontrada:** parte externa com infiltrações e mofo, denotando ausência de manutenção predial.



Fonte: equipe de auditoria.

**Foto 5 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

**Situação encontrada:** local usado como refeitório e armazenamento de alimentos em condições inadequadas, com infiltração e mofo.



Fonte: equipe de auditoria.

**Foto 6 – Posto Fiscal Benedito Corbelino (Correntes).**

**Situação encontrada:** parede com rachadura.



Fonte: equipe de auditoria.



**Foto 7 – Posto Fiscal Henrique Peixoto (Araguaia).**

**Situação encontrada:** área de acesso ao pátio com problemas nas placas de concreto. Relatos de caminhoneiros informando que é comum danificar os pneus dos veículos.



Fonte: equipe de auditoria.



## 9. CONCLUSÃO

368. Por meio do levantamento foi evidenciado que, apesar do crescimento de 10,56% na receita arrecadada no período de 2013 a 2015, não foi alcançada a maximização do potencial arrecadatório de Mato Grosso. Em 2015, a receita tributária de ICMS e a receita de contribuição do Fethab encontravam-se respectivamente 3,10% e 11,10% abaixo do seu potencial.

369. Acerca da legislação tributária estadual, o levantamento destacou a complexidade tributária a que os contribuintes e operadores estão sujeitos em Mato Grosso e que a sistemática de cobrança do tributo adotada pelo fisco estadual diverge dos demais entes federativos.

370. Verificou-se que as diferenças existentes no cenário estadual provocam frequentes questionamentos dos contribuintes. Como fator de risco, identificou-se a possibilidade de tratamento diferenciado em função de interpretações divergentes da Sefaz/MT acerca de matérias semelhantes.

371. Acerca dos recursos administrativos, constatou-se um aumento exponencial de estoque e a criação de um custo/benefício desfavorável, uma vez que os recursos, em sua maioria (70%) são “pro-contribuinte”, tem valores inferiores R\$ 1.000,00 e demandam uma elevada quantidade de técnicos para análise.

372. Sobre o tema legislação, foi constatada a existência de projeto de reforma tributária estadual com o objetivo de modernizar as normas tributárias, redesenhar os processos de trabalho e redefinir o marco regulatório de políticas de incentivos fiscais.

373. Sobre a renúncia de receitas, correspondente a 10,88% da previsão orçamentária em 2015, constatou-se a concessão de incentivos fiscais às empresas enquadradas em atividades econômicas não elencadas no art. 8º, §1º, inciso I, da Lei nº 7.958/2013 e fragilidades no processo de concessão e fiscalização das renúncias.

374. Sobre o tema, verificou-se que a Assembleia Legislativa encaminhou ao Poder Executivo minuta de um anteprojeto de lei que prevê um novo programa de atração de investimentos, denominado MT Produtivo e Sustentável.

375. Acerca da fiscalização, foi constatada ausência de ferramentas aprimoradas para cruzamento de informações que auxiliem na seleção de contribuintes e que permitam um planejamento eficiente das ações a serem desenvolvidas.

376. Foi constatada também, ausência de acompanhamento e controle sistemático da comprovação das exportações pelas empresas exportadoras. Destaca-se que em Mato



Grosso há cerca de 1.000 exportadores e em 2015 o montante das exportações atingiu 36,6 bilhões. Identificou-se, ainda, que a Sefaz/MT não dispõe de ferramentas que permitam identificar com agilidade as empresas que possuem pendências de comprovação das operações de exportação. Essas fragilidades possibilitam a ocorrência de fraudes, como a não efetivação das exportações e a circulação interna de mercadorias que usufruíram de isenção de ICMS. Há também o risco de que existam exportações fictícias, na qual ocorre somente a emissão de Nota Fiscal de mercadoria destinada à exportação com a finalidade de gerar créditos fiscais às empresas fraudadoras.

377. Ao averiguar o inconverso estimado do ICMS, evidencia-se que o Estado deixou de arrecadar 18,10% do ICMS potencial.

378. Sobre a fiscalização do ICMS, foi destacado como ponto positivo, o levantamento de informações pelos postos fiscais para subsidiar fiscalizações posteriores e os bons resultados obtidos por meio da fiscalização realizada no Centro de Distribuição dos Correios.

379. Por outro lado, foram identificadas carência de meios para a execução dos trabalhos de inteligência; insuficiência de veículos e pessoal; e deficiências de estrutura física. Outro ponto verificado referiu-se à desatualização do Cadastro de Contribuintes.

380. Sobre os recursos humanos foi constatada insuficiência de pessoal, em especial, na carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, elevado estoque de processos administrativos com desvirtuamento de prioridade da força de trabalho dos Fiscais de Tributos; desvio de função e cessão de servidores para outras secretarias, aumentando a insuficiência de recursos humanos da secretaria; e deficiência da política continuada para capacitação dos servidores.

381. Do mesmo modo, os afastamentos legais mensais e as aposentadorias previstas na área finalística do órgão fragilizam o processo de controle da receita pública.

382. No que se refere aos contratos temporários de servidores, a Sefaz/MT expressou interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com o TCE/MT. Considerou, no pedido, que caso não seja autorizado a prorrogação de contratação temporária, haverá descontinuidade dos serviços de TI, com possibilidade de paralisação de serviços essenciais das atividades da secretaria.

383. No eixo de gestão, verificou-se a não agilidade do envio do crédito para inscrição em Dívida Ativa; deficiências dos sistemas que gerem o crédito; e falta de clareza quanto aos valores apresentados em discussão na via administrativa.



384. Constatou-se, ainda, ausência de sistema de gestão específico para controle dos processos administrativos tributários que somam R\$ 5,59 bilhões.

385. Foram identificadas fragilidades no sistema informatizado “Conta Corrente”, um dos mais relevantes para a atividade da Sefaz/MT, destacando-se dificuldade na emissão de relatórios gerenciais; falta de confiabilidade dos dados; falta de integridade da base de dados; inconsistência nos registros; e não reconhecimento de pagamentos adiantados. Identificou-se, também, falha na migração dos dados do antigo sistema para o atual.

386. Outra fragilidade do Sistema Conta Corrente a ser destacada referiu-se à ausência de relatório para apuração dos créditos próximos da prescrição, com impactos negativos no potencial arrecadatório estadual.

387. Situação semelhante foi identificada para o parcelamento do ITCD, realizado de forma manual pelos servidores.

388. Constatou-se que somente 10,90% da força de trabalho de Tecnologia da Informação da Sefaz/MT é formado por servidores efetivos, existindo, portanto, risco de descontinuidade dos serviços e perda do investimento em capital intelectual.

389. Acerca da estrutura física e operacional de postos fiscais foram identificadas deficiências nos mecanismos de apoio às atividades de fiscalização e dificuldades para priorização da fiscalização tributária, insuficiência de veículos, inadequada manutenção predial, inadequada proteção contra intempéries e vulnerabilidades na segurança.

390. Sobre os registros contábeis foram identificadas fragilidades, a exemplo da realização de registros manuais. Deve ser destacada, ainda, a inconsistência na conciliação da arrecadação com os recursos em caixa e da Conta Única com as informações contidas no sistema Fiplan.

391. As fragilidades e áreas de risco identificadas no levantamento evidenciam a necessidade de atuação do Tribunal de Contas nas áreas prioritárias apresentadas na proposta de encaminhamento. Essa ação viabiliza o cumprimento do objetivo nº 4 do planejamento estratégico do TCE/MT.



## 10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com base no levantamento realizado e a partir dos riscos detectados, com o objetivo de contribuir para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade da administração tributária, bem como para a maximização do cumprimento tributário, propõe-se os seguintes eixos de auditoria para atuação do TCE/MT.

### AUDITORIAS OPERACIONAIS

#### Eixo 1 – Controle de Exportações

##### **Riscos:**

1. Não lançamento de tributo sobre operações de exportação não comprovadas devido a deficiências de controle;
2. Evasão tributária em virtude de operações fictícias de exportação;
3. Não detecção de ilícitos na entrada e saída de mercadorias em trânsito.

**Objetivo Geral:** Diante da materialidade do faturamento do setor agropecuário em Mato Grosso e do impacto da isenção do ICMS sobre as operações de exportação, objetiva-se avaliar se a Sefaz/MT possui controle sistemático e eficaz sobre a comprovação das remessas para o exterior, de forma a evitar a ocorrência de fraudes, como a comercialização no mercado interno de mercadorias destinadas à exportação ou a ocorrência de operações fictícias de exportação, assegurando que o estado não deixe de arrecadar tributo devido, no caso da comercialização interna de mercadorias, e evitando o aproveitamento, por parte dos exportadores, de crédito fiscais oriundos de exportações fictícias.

**Objetivo específico:** Prevenir fragilidades no ambiente de controle das operações de exportações de forma que a administração tributária esteja apta para mensurar com segurança a efetiva renúncia de receita e para realizar os lançamentos que forem devidos. Contribuir para o aprimoramento da fiscalização do comércio exterior com vistas ao combate à evasão tributária por operações fictícias de exportação. Mensurar o montante de tributo sonegado, no caso de comercialização interna de mercadorias destinadas à exportação, mediante seleção de exportadores dos segmentos mais relevantes por meio de amostragem não estatística.



### Escopo preliminar:

- Se a Sefaz/MT possui recursos de tecnologia da informação e recursos humanos adequados e suficientes para a realização do acompanhamento sistemático e das atividades de fiscalização das remessas para o exterior;
- Se há planejamento das ações de fiscalização e estudos ou análises do comportamento dos contribuintes desses segmentos;
- Se são executadas ações de fiscalização de forma presencial ou eletrônica, para prevenir e corrigir inconsistência ou irregularidade nas operações e prestações vinculadas a contribuintes dos respectivos segmentos;
- Se há acompanhamento e controle sistemático das operações de comércio exterior, inclusive equiparadas, realizadas pelos sujeitos passivos, promovendo as medidas necessárias para assegurar o correto cumprimento das obrigações tributárias principal e/ou acessórias;
- Se há verificação da comprovação das operações de exportação realizadas pelas empresas. Caso seja evidenciado a ocorrência de comercialização interna de mercadorias destinadas à exportação, mensurar o montante de tributo sonegado;
- Se há mecanismos de prevenção de operações fictícias de exportação. Caso seja evidenciado a ocorrência de exportações fictícias, apurar o montante de créditos fiscais gerados indevidamente em favor dos exportadores.
- Se a Sefaz/MT controla de forma efetiva as mercadorias em trânsito junto aos postos fiscais;
- Se a fiscalização em postos fiscais é monitorada e controlada pela Superintendência de Controle e Fiscalização de Trânsito – SUCIT no que concerne aos resultados obtidos nas ações e autuações realizadas;
- Se os postos fiscais possuem estrutura física (prédios, veículos e mobiliários), recursos de tecnologia da informação e recursos humanos adequados e suficientes para o pleno exercício de suas atividades.

### Justificativas:

- Em 2015, dos 34,7 bilhões faturados pelo segmento da soja, apenas 10,3 bilhões foram tributáveis. 24,3 bilhões foram considerados exportações;
- Há processos na Corregedoria Fazendária que demonstram deficiências da Sefaz/MT no controle da comprovação das exportações pelo contribuinte, bem como falhas no lançamento do imposto quando devido;



- Nas Diretrizes e Recomendações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros, documento elaborado pelo Confaz, foram constatadas deficiências no controle do comércio exterior;
- Materialidade e relevância: alto valor das notificações emitidas de 2010 a 2012 para um limitado número de exportadores fiscalizados (R\$ 59.003.071,02);
- Segmentos da soja e da pecuária representaram cerca de 92% das exportações de 2015.

**Limitações:**

- Ausência de metodologia pré definida - não realizado por outros tribunais de contas.
- Falhas de fiscalização na Sefaz/MT.

**Equipe:** 04 auditores de operacional.

**Prazo:** agosto de 2016 a janeiro de 2017.

**Eixo 2 – Fiscalização**

**Riscos:**

1. Ineficiência das ações de fiscalização;
2. Não difusão do risco fiscal;
3. Não garantia da realização de todo o potencial da receita pública.

**Objetivo Geral:** Avaliar se o processo de fiscalização tributária é eficiente, eficaz e efetivo, no sentido de propiciar o cumprimento das obrigações por parte do sujeito passivo.

**Objetivo específico:** Contribuir para que as ações de fiscalização no estado sejam efetivas de forma que identifiquem as práticas de evasão fiscal, realizem os lançamentos devidos e aumentem o risco fiscal para o sujeito passivo concorrendo para o aumento do índice de eficácia tributária.

**Escopo preliminar:**

- Se a administração tributária tem sido priorizada pelo Poder Executivo e se tem recebido recursos e investimentos necessários ao pleno exercício das atividades de fiscalização;



- Se a Sefaz/MT possui recursos de tecnologia da informação e recursos humanos adequados e suficientes para a realização do acompanhamento sistemático da situação dos contribuintes e das atividades de fiscalização;
- Se a Sefaz/MT possui estrutura física (prédios, veículos e mobiliários), adequados e suficientes para o pleno exercício de suas atividades;
- Se existe uma unidade que monitore a atuação das autoridades fiscais e se a Sefaz/MT tem agido de forma tempestiva nas ações corretivas;
- Se há práticas rotineiras de definições de estratégias e prioridades de fiscalização, assim como para a execução, monitoramento, avaliação e controle das ações fiscais, contemplando todos os segmentos econômicos (planejamento);
- Se há estudos ou análises do comportamento dos principais contribuintes;
- Se há acompanhamento das variações na arrecadação mensal dos segmentos econômicos, desenvolvendo as ações de fiscalização para reverter tendência ou variação negativa;
- Se ações de fiscalização são executadas de forma presencial ou eletrônica, para prevenir e corrigir inconsistência ou irregularidade nas operações e prestações vinculadas a contribuintes dos respectivos segmentos;
- Se a Sefaz/MT está preparada para identificar medidas de evasão (sonegação) fiscal promovidas por sujeitos passivos. Caso seja evidenciado a ocorrência de evasão fiscal, mensurar o montante de tributo sonegado;
- Se a Gerência de Créditos Fiscais – GCRF, responsável pela análise dos créditos fiscais, tem atuado de forma a:
  1. acompanhar e verificar as razões das variações no saldo credor declarado pelos contribuintes do ICMS, de forma a detectar indícios de anomalias e desconformidades em face da atividade e da legislação vigente;
  2. analisar os pedidos de autorização de registro e de utilização de crédito do ICMS, quando exigidos na legislação tributária;
  3. analisar diligentemente a legitimidade e legalidade dos pedidos de repetição do indébito do ICMS;
  4. monitorar sistematicamente a utilização de crédito do ICMS submetido à autorização prévia do fisco;



5. tratar e analisar os dados fazendários relativos ao crédito do ICMS para obter informações que permitam o aprimoramento da atividade de fiscalização e de arrecadação;
- Se a Sefaz/MT controla de forma efetiva as mercadorias em trânsito junto aos correios e aeroportos.

**Justificativas:**

- O índice de eficácia do segmento da madeira em 2015 foi 23,78%. Isso significa que dos 190,9 milhões que deveriam ter sido arrecadados, adentraram aos cofres públicos apenas 45,4 milhões;
- O índice de eficácia do segmento da soja em 2015 foi 49,07%. Isso significa que dos 498,4 milhões que deveriam ter sido arrecadados, adentraram aos cofres públicos apenas 244,6 milhões;
- A auditoria permitirá demonstrar as áreas de fragilidades no que tange à evasão fiscal;
- Possibilidade de várias linhas de análise/atuação.

**Equipe:** 04 auditores de operacional.

**Prazo:** fevereiro de 2016 a julho de 2017.

**Eixo 3 - Tecnologia da Informação (Governança)**

**Riscos:**

1. Deficiência no controle de créditos tributários (perdas de créditos);
2. Possibilidade de manipulação de dados dos sistemas;
3. Não entrega de valor à administração e fiscalização tributária;
4. Descontinuidade dos serviços prestados.

**Objetivo Geral:** Avaliar se o ambiente de TI da Sefaz/MT propicia a adequada gestão da receita pública. Certificar que a gestão dos serviços oferecidos, dos investimentos de TI, das pessoas integrantes, das políticas, do processo de controle e da própria estrutura organizacional concorrem para que a organização atinja seus objetivos de forma eficiente.



**Objetivo específico:** Prevenir fragilidades no ambiente de TI que propiciem danos ao erário. Prevenir a descontinuidade dos serviços de TI. Contribuir para a integridade e gestão eficiente da base de dados da Sefaz/MT.

**Escopo preliminar:**

- Se a Sefaz/MT possui recursos de tecnologia da informação adequados e suficientes para a realização das suas atividades;
- Se a Sefaz/MT possui recursos humanos (TI) adequados e suficientes para a realização das suas atividades;
- Se há planos de segurança da informação e de controles para mitigar os riscos de segurança da informação;
- Se a gestão da informação na Sefaz/MT atende aos critérios de: efetividade, eficiência, confidencialidade, integridade, disponibilidade, conformidade e confiabilidade;
- Se há sistemas informatizados adequados às necessidades específicas da administração tributária e fazendária, incluindo a área fiscal;
- Se os softwares são customizados, capazes de gerar relatórios gerenciais úteis, a fim de proporcionar efetivo auxílio à administração tributária e fazendária, inclusive otimizando os procedimentos de fiscalização;
- Se os sistemas das áreas finalísticas contemplam os padrões mínimos exigidos pelos protocolos internacionais - Cobit 5. (Sistemas: Conta Corrente Fiscal, Certidão Negativa de Débitos, Controle de Operações de Entradas, Escrituração Fiscal Digital, Sistema de Arrecadação, Sistema Dinâmico de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito, Conhecimento de Transporte Eletrônico, Sistema de Controle de Importação de MT, Controle Eletrônico de Nota Fiscal de Saída);
- Se os sistemas contemplam as funcionalidades mínimas requeridas para a integração com os demais entes e seus órgãos;
- Se os servidores que operam os sistemas têm recebido a capacitação necessária para o perfeito desenvolvimento das tarefas.

**Justificativas:**

- Esta auditoria permitirá identificar o nível de maturidade da Sefaz/MT em governança de TI e a comparação com outras instituições.
- A auditoria neste eixo será realizada concomitantemente a outros eixos.



**Limitações:**

- Será necessária cooperação com outro órgão, visto que o TCE/MT não tem auditor de TI.

**Equipe:** 04 auditores de operacional (disponibilidade parcial)

01 auditor de TI

02 analistas de TI

**Prazo:** janeiro a junho de 2017.

**Eixo 4 - Tecnologia da Informação (Sistemas)**

**Riscos:**

1. Possibilidade de manipulação de dados do sistema (fraude);
2. Possibilidade de perda de dados dos sistemas;
3. Não entrega de valor à administração e fiscalização tributária (problemas de desempenho).

**Objetivo Geral:** Avaliar a segurança e o desempenho dos principais sistemas de TI da Sefaz/MT e PGE/MT (Conta Corrente Fiscal e Sada).

**Objetivo específico:** Prevenir fragilidades no ambiente de TI que propiciem fraudes ou causem danos ao erário. Contribuir para a integridade e gestão eficiente da base de dados da Sefaz/MT e PGE/MT.

**Escopo preliminar:**

- A desenvolver conjuntamente com o auditor de TI.

**Observação:**

- A auditoria neste eixo será realizada concomitantemente a outros eixos.

**Equipe:** 04 auditores de operacional (disponibilidade parcial)

01 auditor de TI

02 analistas de TI

**Prazo:** julho a novembro de 2017.



## **Eixo 5 – Cobrança do crédito tributário**

### **Riscos:**

1. Ineficiência das ações de cobrança do crédito tributário;
2. Prescrição de créditos tributários;
3. Exclusão indevida de créditos;
4. Favorecimento de contribuintes na negociação de dívidas;
5. Desestímulo ao cumprimento voluntário de pagamento do tributo;
6. Emissão de Certidão Negativa de Débitos para empresas devedoras;
7. Não difusão do risco fiscal;
8. Não garantia da realização de todo o potencial da receita pública.

**Objetivo Geral:** Avaliar se o processo de gestão e cobrança do crédito tributário é eficiente, eficaz e efetivo, no sentido de propiciar o cumprimento das obrigações por parte do sujeito passivo.

**Objetivo específico:** Prevenir fragilidades no sistema de cobrança do crédito tributário que possam causar prejuízos ao erário.

### **Escopo preliminar:**

- Se a Sefaz/MT possui controle administrativo e financeiro acerca dos processos administrativos em curso;
- Se há controle do tempo de tramitação e de estoque de processos administrativos, se há legalidade na escolha dos membros julgadores e se ocorre a adequada publicidade das decisões prolatadas;
- Se há produção e utilização de informações gerenciais acerca dos processos administrativos em trâmite de forma a aprimorar o sistema de arrecadação tributária;
- Se a Sefaz/MT possui sistema, rotina e meios de acompanhamento dos principais contribuintes devedores;
- Se há controle na emissão de Certidão Negativa de Débitos pelo contribuinte junto à secretaria e se há fidedignidade das informações declaradas;
- Se a Sefaz/MT possui unidade de recuperação de crédito e qual a metodologia empregada (se há procedimentos de cobrança administrativa com o objetivo de mitigar a inscrições em dívida ativa);



- Se a Sefaz/MT possui controle da remissão do crédito tributário dos contribuintes aderentes aos programas de parcelamento e se há tratamento isonômico entre contribuintes em condições equivalentes;
- Se nos programas de parcelamento há favorecimento de contribuintes na negociação de dívidas, com redução indevida do montante a ser pago;
- Se a Sefaz/MT avalia o custo benefício da abertura de sucessivos programas de recuperação de créditos e se avalia a taxa de cumprimento dos parcelamentos;
- Se a gestão da dívida ativa observa procedimentos e rotinas de controle que evitam a prescrição dos referidos créditos tributários e propiciam o seu devido recebimento;
- Se a Sefaz/MT possui recursos tecnológicos e instrumentos normativos para a correta inscrição do crédito fiscal em dívida ativa;
- Se há inventário, registro e controle da decisões judiciais que afetam a obrigação tributária, de forma a identificar os efeitos administrativos da aplicação das decisões judiciais que tenham por objeto a receita pública;
- Caso sejam evidenciados prejuízos ou riscos ao erário, mensurar o montante do recurso envolvido.

#### **Justificativas:**

- A sistemática de lançamento do tributo cria uma indústria de recursos, trazendo prejuízos ao erário. A Sefaz/MT tem atualmente 185.328 processos administrativos tributários pendentes de julgamento. Os créditos em discussão somam mais de 5 bilhões de reais. 70% das decisões são pró-contribuinte;
- O sistema de gerenciamento de processos é inadequado (pluralidade de processos na mesma lide);
- Não há relatório no sistema Conta Corrente para apurar os créditos próximos de prescreverem ou decaírem;
- Há intenção da Sefaz de realizar um novo programa de refinanciamento (previsto para 2017);
- O prazo para envio do crédito para a dívida ativa é extenso (quatro anos em média). Alto risco de prescrição;
- Falta integração entre os sistemas da Sefaz/PGE (quando a Sefaz envia os dados à PGE o contribuinte consegue a CND perante à Sefaz);



- Há 11.000 processos judiciais em trâmite. O acompanhamento inadequado desses processos resulta na não identificação dos efeitos administrativos da aplicação das decisões judiciais que tenham por objeto a receita pública;

**Equipe:** 04 auditores de operacional.

**Prazo:** julho a dezembro 2017.

## **Eixo 6 – Regime de Estimativa Simplificado – Carga Média**

### **Riscos:**

1. Concorrência desleal entre empresas locais;
2. Falta de equidade na relação fisco x contribuinte;
3. Perda de investimentos privados para outros estados;
4. Elevado número de contestações dos lançamentos efetuados;
5. Prejuízos à atividade de fiscalização em função da alocação de servidores na análise de contencioso administrativo.

**Objetivo Geral:** Avaliar se o atual regime de tributação do ICMS, Estimativa Simplificada, implantado em 01.06.2011 pelo Decreto nº 392/2011, promove a maximização do cumprimento tributário. Avaliar se o regime é eficiente, eficaz e efetivo, aproximando a arrecadação efetiva da potencial, ao menor custo possível para o Estado.

**Objetivo específico:** Detectar pontos de fragilidades na legislação tributária de Mato Grosso, em especial quanto a possíveis perdas de arrecadação estadual. Detectar o potencial incremento na receita tributária do ICMS advindo de uma possível alteração na sistemática de cálculo do imposto. Avaliar se há isonomia tributária em relação aos contribuintes do mesmo segmento econômico. Detectar os possíveis benefícios da simplificação tributária aos contribuintes e aos usuários em geral.

### **Escopo preliminar:**

- Se o atual regime tributário (Carga Média) é eficaz e eficiente no que tange ao cumprimento tributário – aproximando a arrecadação efetiva da potencial – ao menor custo possível;
- Se a Sefaz possui aplicativos ou estudos da mensuração da brecha tributária como instrumento para compreender o tamanho e a composição do incumprimento



tributário: tanto a brecha do cumprimento administrativo (o que não se arrecada devido à falta de cumprimento da lei) quanto a brecha de política tributária (o que não se arrecada devido a concessões legais de benefícios – gastos públicos);

- Os possíveis efeitos acerca da arrecadação atual em comparação a um regime normal de tributação do ICMS (nacional) quando aplicado a bases contributivas equivalentes;
- Se a Sefaz/MT possui controle sistemático dos lançamentos reclamados pelos contribuintes de forma a gerar informações para o aprimoramento da administração tributária;
- Se investimentos privados instalados no Estado de Mato Grosso migraram para outros Estados após a implantação do Carga Média;
- Se a Sefaz/MT possui metodologia para organização, sistematização e disponibilização da legislação tributária com ferramentas de busca e de forma amigável;
- Se a Sefaz/MT possui sistemática de trabalho integrado entre o contencioso e a administração tributária, com foco no controle preventivo da legalidade dos atos normativos;
- Se a Sefaz/MT possui mecanismos para dar publicidade às decisões no inteiro teor e as consultas tributárias, elaboração de súmulas vinculantes, edição de parecer normativo e de resolução interpretativa;
- Se há isonomia no tratamento tributário entre contribuintes que se encontram em situações semelhantes e a percepção destes quanto à atual sistemática.

#### **Observações:**

- Recomenda-se esta auditoria somente se a implantação das mudanças na legislação tributária em curso pelo Decreto nº 380/2015 e pela Reforma Tributária não se efetivarem até o início do 2017;
- O Decreto nº 380/2015, vigente desde 01.01.2016, tem previsão de entrar em vigor em 01.01.2017. Se implementado, o escopo proposto perde o objeto;
- Também está em curso o processo de reformulação da legislação tributária de Mato Grosso cujo objetivo é a simplificação das obrigações tributárias e o alinhamento à legislação nacional no tocante ao ICMS. Esse processo foi iniciado pelo Governo do Estado em parceria com as entidades Movimento Brasil Competitivo e Movimento



Mato Grosso Competitivo. A responsável pelo estudo e apresentação do novo projeto de tributação é a Fundação Getúlio Vargas, e o prazo previsto dos trabalhos é 8 meses, contados a partir da assinatura do contrato com o Estado.

**Equipe:** 2 auditores de operacional

**Prazo:** 180 dias

## **AUDITORIAS DE CONFORMIDADE**

### **Eixo 1 – Registros Contábeis**

#### **Riscos:**

1. Fraude na gestão patrimonial;
2. Inconsistências nas informações gerenciais;
3. Superavaliação de ativos;
4. Subavaliação de passivos.

**Objetivo Geral:** Avaliar se as informações contábeis e financeiras do estado do Mato Grosso traduzem a real situação patrimonial do estado.

**Objetivo específico:** Avaliar as causas de divergência nas informações constantes no sistema Fiplan, na Conta Única do Tesouro, e demais demonstrativos e sistemas da arrecadação estadual, apontando propostas de melhorias nos processos de controle e de automatização da entrada e cruzamento das informações.

#### **Escopo preliminar:**

- Se a previsão da receita constante da LOA, Fiplan e demais demonstrativos, conciliam, bem como apresentam as deduções financeiras na forma do PCASP;
- Se está havendo a escrituração dos créditos tributários a receber com base no princípio da competência patrimonial, assim como todos os registros contábeis, da previsão da receita à arrecadação, obedecem o PCASP e as NBCASP's;
- Se a contabilidade estadual tem controle/registro do estágio da arrecadação da receita pelas instituições financeiras e respectivo recolhimento aos cofres estaduais;
- Se os lançamentos contábeis são feitos com suporte documental fidedigno;
- Se as informações relacionadas à receita constantes nos balanços e demonstrativos da prestação de contas estadual conciliam com todos os demais demonstrativos e relatórios expedidos pela contabilidade;



- Se há controle eficiente e fidedigno dos valores financeiros por fonte de recursos.
- Se as informações da receita constantes dos relatórios fiscais conciliam com os demais demonstrativos expedidos pela contabilidade;
- Se há controle fidedigno dos recursos depositados na conta única, de entrada e saída, inclusive se há fidedignidade das conciliações bancárias;
- Se há registros de todas as fases da receita constantes do Fiplan conforme o PCASP;
- Se as demonstrações contábeis, como um todo, não contém distorções relevantes, causadas por fraude ou erro;
- Se os documentos de suporte possuem informações adequadas e suficientes para atestar os fatos contábeis registrados.

**Justificativas:**

- Há inconsistência na conciliação da arrecadação com os recursos em caixa;
- Há inconsistência na conciliação da Conta Única com o Fiplan;
- As contas de convênios, as de bloqueios judiciais e os parcelamento do ITCD têm suas entradas de informação alimentadas manualmente.

**Observação:**

- O Relatório final do grupo de trabalho para conciliação contábil e bancária referente aos anos de 2010 a 2013 está previsto para 31 de janeiro de 2017.

**Equipe:** 02 auditores.

**Prazo:** 180 dias.



É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 8 de julho de 2016.

*Assinatura digital*

**PATRÍCIA LEITE LOZICH**

Supervisora de auditoria  
Auditora Pública Externa

*Assinatura digital*

**BRUNO ALBERTO ZYS**

Auditor Público Externo

*Assinatura digital*

**DENISVALDO MENDES RAMOS**

Auditor Público Externo

*Assinatura digital*

**MARLOS SIQUEIRA ALVES**

Auditor Público Externo



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. 2014.
2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
3. \_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional – CTN. Presidência da República. Casa Civil.
4. \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Fazendária. Ministério da Fazenda. **Diretrizes e Recomendações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros**. 2014.
5. \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal – 1. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.
6. \_\_\_\_\_. **Receitas públicas: manual de procedimentos**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Contabilidade, 2005. 177p.: il. – (Manual de procedimentos; nº1).
7. \_\_\_\_\_. **Receitas públicas: manual de procedimentos**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal – 4ª edição – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.
8. \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR). Presidência da República. Casa Civil.



9. \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil.
  
10. \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências (Lei de Execução Fiscal). Presidência da República. Casa Civil.
  
11. SILVA, L. M. **Auditoria das receitas públicas:** análise crítica e contribuição. ConTexto, Porto Alegre, v. 5, n. 8, 2º semestre 2005.
  
12. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Departamento de Finanças Públicas. **Manual de transparência fiscal.** Washington: FMI, 2007.
  
13. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Aprova a NBC T 1 - **Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis.** Resolução nº 1.121, de 28 de março de 2008.
  
14. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB:** programa de estudos – Brasília: Esaf, 2014.
  
15. \_\_\_\_\_. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros:** programa de estudos – Brasília: Esaf, 2012.
  
16. MATO GROSSO. **Lei nº 7.098 de 30 de dezembro de 1998.** Consolida normas referentes ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.
  
17. \_\_\_\_\_. **Decreto 2.212 de 20 de março de 2014.** Regulamenta o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.



## APÊNDICE

### A. Análise SWOT

F – Fiscalização / TI – Tecnologia da Informação / L – Legislação / P – Pessoal / Est – Estrutura Física/ G – Gestão / R – Renúncia de Receita

	Ambiente Interno	Ambiente Externo
	Forças	Oportunidades
+	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoal qualificado (P)</li> <li>- Gestão para resultados (G)</li> <li>- Reuniões periódicas para troca de informações (G)</li> <li>- Participação do corpo técnico na tomada de decisão (G)</li> <li>- Servidores cientes das implementações necessárias para o aperfeiçoamento da administração tributária (G)</li> <li>- Ouvidoria atuante (visibilidade) (G)</li> <li>- Reestruturação administrativa da Sefaz com a criação de unidades especializadas (Núcleo de Inteligência e Investigação Fiscal, Superintendência de Administração Financeira de Obras e Convênios, Gerência de Controle e Tramitação de Processo Adm. e Tributário, etc.) (G)</li> <li>- Fiscalização no Centro de Distribuição dos Correios (F)</li> <li>- Levantamento de informações pelos Postos Fiscais para subsidiar fiscalizações posteriores (F)</li> <li>- Projeto Domicílio Tributário Eletrônico (a ser implementado) (F)</li> <li>- Sistematização de Roteiros de Fiscalização (a ser implementado) (F)</li> <li>- Reestruturação do sistema Fiplan (com módulo de informações gerenciais e integração com o conta corrente) (TI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma tributária estadual (mudança dos regimes tributários) (L)</li> <li>- Reformulação do PAT (L)</li> <li>- Reformulação das regras da espontaneidade para adequação ao CTN (L)</li> <li>- Redesenho de processos gerenciais (parceria Sefaz/FGV) (G)</li> <li>- Convênio Sefaz/Funac, o qual oferta oportunidades de empregos a reeducandos, reduzindo o custo com a área meio da Sefaz (redução de custos com mão de obra) (G)</li> <li>- Acesso a recursos do Profisco, possibilitando melhorias necessárias em áreas estratégicas – Financiamento BID (G)</li> <li>- Integração entre Sefaz/PGE para melhoria da gestão da dívida ativa (Sada/Conta Corrente, Certidão Negativa Conjunta de Débitos Tributários, possibilidade de parceria para cobrança do crédito tributário (PGE/Instituições financeiras) (G)</li> <li>- Participação da Sefaz no Centro Interinstitucional de Recuperação de Ativos – Cira (componentes e consultoria) (G)</li> <li>- PEC 186 – Autonomia orçamentária e financeira para o fisco (G)</li> <li>- Posto Fiscal Virtual (tratamento antecipado de documentos virtuais após sua inserção no MDF-e) (F)</li> <li>- Implementação do sistema de fiscalização (ferramenta SAS a ser implementada em julho/2016) que possibilitará a inteligência na seleção dos alvos e a fixação de roteiros de fiscalização) (F)</li> <li>- Redesim (integração, via sistema, de informações oriundas da Junta Comercial, Receita Federal, PGE, Prefeitura de Cuiabá e Sefaz) (TI)</li> <li>- Reestruturação do processo de concessão dos incentivos fiscais (legislação e fiscalização) (R)</li> </ul>



Fraquezas	Ameaças
F1 - Legislação extensa, complexa, contraditória e diferente dos outros estados (L)	A1 - Manutenção do regime de antecipação tributária (postergação da entrada em vigor do Decreto n 380/15) (L)
F2 - Sistemática de lançamento que cria uma indústria de recursos, trazendo prejuízos ao erário (L)	A2 - Retardamento na revisão da legislação tributária e dos incentivos fiscais (L)
F3 - Cadastro de Contribuintes sem atualização adequada (atualização condicionada a pagamento de taxa e apresentação de documentos pelo contribuinte) (L/F)	A3 - Lei nº 10.207/14 (L)
F4 - Benefício da espontaneidade em qualquer fase do processo tributário, indo de encontro ao CTN (legislação falha) (L)	A4 - Guerra Fiscal (benefícios fiscais concedidos fora do Confaz) (R)
■ F5 - Insuficiência de Pessoal / Desvio de função / Cessão para outras Secretarias (P)	A5 - Falta de chancela da AL/MT nos convênios assinados no Confaz (L/G)
F6 - Falta de capacitação dos servidores (falta de política de educação continuada, gestão do conhecimento, capacitação voltada para as rotinas de trabalho) (P)	A6 - Solicitações de servidores para ocupar cargos em outras secretarias (P)
F7 - Força de trabalho concentrada na análise de processos (prejuízo para a fiscalização) (P)	A7 - Conflito entre as carreiras (P)
F8 - Falta de servidores de TI (1/3 dos servidores são do Cepromat e 1/3 é terceirizado) (P)	A8 - Geração de passivos com dívidas trabalhistas (ATEs e AAFs) (P)
F9 - Jornada de trabalho incompatível com a Lei (ATEs 10 x 20) (P)	A9 - Insegurança jurídica por parte dos servidores (receio de responsabilização pessoal por atos praticados em gestões anteriores, por excesso de exação e pelo elevado número de atribuições previstas nos cargos de chefia sem a possibilidade de seu cumprimento) (P)
F10 - Insuficiência de corpo técnico no setor de engenharia (P)	A10 - Quantidade de servidores aposentáveis (previsão de aposentadoria de 359 pessoas até 2019 - 261 FTE/ATE) (P)
F11 - Defasagem salarial da carreira TAF (tem gerado desmotivação) (P)	A11 - Inadimplência dos contribuintes (G)
F12 - Dificuldade de gerenciamento das aplicações financeiras junto à Caixa Econômica Federal (G)	A12 - Limitação orçamentária da SEFAZ (dificultam reformas e concurso público) (G)
F13 - Dificuldade de relacionamento com as UOs (SATE) (G)	A13 - 11.000 processos judiciais sem acompanhamento adequado (lançamentos suspensos – responsabilidade da PGE) (G)
■ F14 - Situação do contrato de prestação de serviços terceirizados de TI (vencendo, sem possibilidade de prorrogação; impasses com a CGE quanto à definição da forma de contratação) (G)	A14 - Falta de integração entre Sefaz/PGE (quando a Sefaz envia os dados à PGE o contribuinte consegue a CND perante à Sefaz) (G)
F15 - Prazo extenso de envio do crédito para a dívida ativa (quatro anos em média) (G)	A15 - Baixa expectativa na recuperação dos créditos suspensos (PAT em curso/andamento) (G)
F16 - Dificuldades para conclusão do Plano de Providências oriundo da CGE em virtude das diversas solicitações de prorrogação de prazo e da natureza das recomendações (genéricas) (G)	A16 - Registro de receitas manuais (convênios, contas especiais, conta de arrecadação das UO) (G)
F17 - Dificuldades na conciliação da arrecadação com os recursos em caixa (G)	A17 - Dificuldade no controle dos valores bloqueados judicialmente nas contas do Estado (controlados manualmente pela contabilidade) (G)
F18 - Carência na infraestrutura de TI (sistemas, sala cofre, <i>hardware</i> , integração entre as bases de dados, renovação das licenças/contratos dos <i>softwares</i> , regras para disciplinar procedimentos internos e maior necessidade de integração entre área de TI e área de negócios) (TI)	A18 - Necessidade de revisão na sistemática de concessão dos benefícios fiscais no Estado. Nessa seara, SEFAZ quantifica apenas o impacto da renúncia. A fiscalização do cumprimento da contrapartida acordada fica com a SEDEC. Hoje a fiscalização é feita por contratados (PRODEIC) (R)



<p>F19 - Dificuldade de utilização do Sistema Fiplan como ferramenta gerencial (TI)</p> <p>F20 - Dificuldades com a TI (inconsistência nos relatórios emitidos pelo Cepromat e insuficiência no atendimento das demandas das unidades internas) (TI)</p> <p>F21 - Sistema de conta corrente frágil (dificuldade na emissão de relatórios gerenciais, falta de confiabilidade dos dados, falta de integridade da base de dados e inconsistência nos registros, não reconhecimento de pagamentos adiantados, problemas com a segurança da informação) (TI)</p> <p>F22 - Problemas na migração do antigo sistema do Conta Corrente para o atual (não demonstrando todos os débitos) (TI)</p> <p>F23 - Não há relatório no conta corrente para apurar os créditos próximos de prescreverem ou decaírem; (TI)</p> <p>F24 - Sistema de gerenciamento de processos não atende às necessidades do Conselho de Contribuintes (pluralidade de processos na mesma lide) (TI)</p> <p>F25 - Ausência de sistema para controle do parcelamento do ITCD (feito por planilhas/necessidade de integração com o conta corrente) (TI)</p> <p>F26 - Inexistência de sistema informatizado para área de inteligência (TI)</p> <p>F27 - Ausência de ferramenta (sistema) para a seleção de contribuintes e de outros critérios de fiscalização (atualmente são utilizados a arrecadação e o faturamento como critérios) (F)</p> <p>F28 - Controle deficiente das entradas e saídas de mercadorias no Estado (falhas na infraestrutura e insuficiência de pessoal) (F)</p> <p>F29 - Carência de meios para atividade de inteligência (veículos, pessoal, estrutura física) (F)</p> <p>F30 - Setores de combustível, energia e comunicação sem fiscalização suficiente (F)</p> <p>F31 - Problemas na estrutura física (sede, postos fiscais e agências fazendárias) (Est)</p> <p>F32 - Acessibilidade para as pessoas com deficiência (sede) (Est)</p> <p>F33 - Deficiência no processo de habilitação do contribuinte para os programas de benefícios fiscais (Sedec) (R)</p> <p>F34 - Benefícios Fiscais condicionados à obrigatoriedade de associação a um grupo específico (Amad) (R)</p> <p>F35 - Concessão indevida de créditos (transportadoras) (R)</p>	<p>A19 - Dificuldade na cassação de benefícios já concedidos (sem o cumprimento da contrapartida) (R)</p> <p>A20 - Benefícios setoriais (atacadistas e material de construção, frigoríficos) (R)</p> <p>A21 - Falta de controle nas exportações (operações fictícias / 40% do PIB do Estado desonerado) (R)</p> <p>A22 - Os componentes da CEDEM são, na maioria, oriundos do setor privado (R)</p>
---	---



## B. Diagrama de Verificação de Risco - DVR

<b>I M P A C T O  P O T E N C I A L</b>	<b>Baixa Probabilidade / Alto Impacto</b>	<b>Alta Probabilidade / Alto Impacto</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insegurança jurídica do sistema tributário estadual</li> <li>- F1, A1, A5</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa performance na realização de receita – F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F15, F21, F22, F23, F25, F28, F30, A1, A2, A4, A14, A15, A18, A21;</li> <li>- Prejuízos à atividade administrativa tributária – F1, F2, F3, F5, F6, F10, F12, F13, F14, F17, F19, F20, F21, F23, F25, F31, F32, F33, A1, A2, A3, A6, A7, A9, A10, A12, A14, A16, A17, A18, A22;</li> <li>- Prejuízo às ações de fiscalização – F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F20, F22, F26, F27, F29, F31, A1, A2, A3, A6, A9, A10, A12, A14;</li> <li>- Prejuízos à prestação de serviços de TI – F5, F6, F8, F14, F18, A12;</li> <li>- Prejuízo ao erário – F1, F9, F15, F21, F22, F23, F33, F35, A1, A2, A17, A18, A19;</li> <li>- Comprometimento do fluxo de caixa – F15, A11.</li> </ul>
	<b>Baixa Probabilidade / Baixo Impacto</b>	<b>Alta Probabilidade / Baixo Impacto</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevado número de processos a serem julgados (estoque) – F1, F2, F21, F22, A1;</li> <li>- Intempestividade na resolução dos processos administrativos – F1, F5, F24, A1, A2, A3, A7, A10;</li> <li>- Registro incorreto de informações relevantes/ Perda de informações/ Prejuízos às conciliações dos demonstrativos – F12, F13, F17, F19, F21, F25, A13, A16, A17;</li> <li>- Incremento de passivo trabalhista junto aos ATEs e AAFs – F1, F9;</li> <li>- Prejuízos à competitividade do mercado – F1, F33, F34, F35, A1, A2, A4, A19, A20, A22;</li> <li>- Prejuízo à imagem institucional da Sefaz/MT – F1, F2, F3, F4, F18;</li> <li>- Servidores desmotivados – F1, F2, F4, F5, F6, F9, F11, F20, F24, F25, F26, F27, F29, F31, F32, A1, A7, A9.</li> </ul>
<b>PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA</b>		



### C. Análise Stakeholder

STAKEHOLDER	GRUPO Primário ou Secundário	PAPEL do Stakeholder na administração tributária	INTERESSE do Stakeholder no trabalho	Grau de Interesse ++; +; 0; -;-	IMPACTO (em caso de falha na atuação do stakeholder)	Prioridade (interesse para a Auditoria)
Secretaria de Fazenda – Sefaz/MT	P	Gerenciar o macroprocesso de tributação.	- Aumentar a arrecadação sem aumento da carga tributária; - Ter um aval nas alterações da legislação; - Celebrar TAG para solução de problemas de pessoal.	++	- Dificuldade em cumprir a previsão de receita da LOA; dificuldade em honrar compromissos financeiros; contingenciamento orçamentário; - Dificuldades em aprovar as alterações da legislação; - Insuficiência de pessoal em curto prazo; interrupção dos serviços em determinadas localidades; queda da arrecadação.	Alta
Gabinete de Assuntos Estratégicos – GAE/MT	S	Intermediar a articulação entre as Secretarias a fim de atingir as metas estabelecidas no programa de governo.	- Aumentar a arrecadação para possibilitar as ações programadas pelo governo.	+	- Dificuldade em cumprir os programas de governo; - Instabilidade institucional.	Média
Secretaria de Desenvolvimento Econômico – Sedec/MT	S	Intermediar a concessão de benefícios fiscais.	- Aumentar a margem de atuação nas atividades de fomento.	+	- Dificuldade em executar as políticas de benefícios fiscais e na interlocução com o setor produtivo.	Média
Movimento Brasil Competitivo – MBC	S	- Contribuir com a promoção da competitividade sustentável e elevação da qualidade de vida da população.	- Harmonizar a legislação do ICMS de MT em relação às demais unidades federativas para evitar a concorrência desleal.	+	- Manutenção da assimetria competitiva do estado com outros entes federativos.	Baixa
Movimento Mato Grosso Competitivo – MMTC	S	- Contribuir com a promoção da competitividade sustentável e elevação da qualidade de vida da população.	- Harmonizar a competitividade entre as empresas que atuam no estado de MT.	+	- Manutenção da assimetria competitiva no mercado interno.	Baixa
Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	S	- Defesa das prerrogativas dos advogados que atuam na área tributária.	- Aprimorar o Processo Administrativo Tributário; - Harmonizar a legislação do ICMS de MT em relação às demais unidades federativas.	+	- Manutenção do número excessivo de processos administrativos tributários e morosidade do julgamento das lides.	Média



STAKEHOLDER	GRUPO Primário ou Secundário	PAPEL do Stakeholder na administração tributária	INTERESSE do Stakeholder no trabalho	Grau de Interesse ++; + ; 0; -;--	IMPACTO (em caso de falha na atuação do stakeholder)	Prioridade (interesse para a Auditoria)
Câmara de Dirigentes Lojistas de Cuiabá – CDL	P	- Representar e defender os interesses dos lojistas.	- Manter o regime tributário atual.	-	- Aumento da arrecadação.	Baixa
Câmara Tributária da Assembleia Legislativa – CST	P	- Emitir parecer sobre as alterações na legislação tributária.	- Ter excesso de arrecadação sem alteração na política de benefícios fiscais.	+	A verificar.	Média
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso – AL/MT	P	- Exercer a titularidade do Controle Externo; - Dispor sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas estaduais; - Ratificar convênios oriundos do CONFAZ; - Apreciar para registro os cálculos para transferência das cotas de ICMS aos Municípios.	- Assegurar o correto repasse do excesso de arrecadação; - Ter excesso de arrecadação sem alteração na política de benefícios fiscais.	++	Manutenção do conflito entre o poder Legislativo e o Executivo.	Baixa
Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – Fecomércio	P	- Representar e defender os interesses da classe empresarial que atua no comércio de bens, serviços e turismo.	- Manter o regime tributário atual.	-	- Aumento da arrecadação.	Baixa
Federação das Associações Comerciais e Empresariais – Facmat	P	- Representar e defender os interesses da classe empresarial.	- Manter o regime tributário atual.	-	- Aumento da arrecadação.	Baixa
Federação das Indústrias – Fiemt	P	- Representar e defender os interesses dos contribuintes da classe industrial.	- Alterar o regime tributário atual.	+	- Manutenção da assimetria competitiva no mercado interno.	Baixa



<b>STAKEHOLDER</b>	<b>GRUPO</b> Primário ou Secundário	<b>PAPEL</b> do <i>Stakeholder</i> na administração tributária	<b>INTERESSE</b> do <i>Stakeholder</i> no trabalho	<b>Grau de</b> <b>Interesse</b> ++; + ; 0; -;--	<b>IMPACTO</b> (em caso de falha na atuação do <i>stakeholder</i> )	<b>Prioridade</b> (interesse para a Auditoria)
Fundação Getúlio Vargas – FGV	S	- Ratificar a proposta de alteração da legislação do ICMS oriunda do Executivo.	- Auferir lucros.	0	- Manutenção do cipoal legislativo em matéria tributária.	Média
Conselho Regional de Contabilidade – CRC	P	- Representar e defender os interesses dos profissionais de contabilidade.	- Manter o regime tributário atual.	-	- Alteração da forma de apuração do ICMS, passando do lançamento de ofício para lançamento por homologação.	Média
Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis de Mato Grosso – Sescom	P	- Representar e defender os interesses das empresas que prestam serviços contábeis.	- Manter o regime tributário atual.	-	- Alteração da forma de apuração do ICMS, passando do lançamento de ofício para lançamento por homologação.	Baixa
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae	P	- Fomentar a atividade empresarial.	- A verificar.	+	- A verificar.	Baixa
Federação da Agricultura e Pecuária – Famato	P	- Representar e defender o interesse dos produtores agropecuários.	- Manter o regime tributário atual.	+	- Aumentar a arrecadação.	Baixa
Sindicato dos Fiscais de Tributos – Sindifisco	P	- Representar e defender os interesses da classe dos Fiscais de Tributos Estaduais – FTEs.	- Alterar o regime tributário atual; - Melhorar as condições de trabalho; - Realizar concurso para o preenchimento dos cargos vagos; - Modernizar o processo de fiscalização; - Retornar os FTEs para a atividade finalística do cargo;	++	- Manutenção do regime tributário; - Alta probabilidade de redução/interrupção dos serviços prestados; - Baixa performance na atividade de fiscalização, não explorando todo o potencial arrecadatório do estado.	Alta



STAKEHOLDER	GRUPO Primário ou Secundário	PAPEL do Stakeholder na administração tributária	INTERESSE do Stakeholder no trabalho	Grau de Interesse ++; + ; 0; -;--	IMPACTO (em caso de falha na atuação do stakeholder)	Prioridade (interesse para a Auditoria)
Sindicato dos Agentes de Tributos – Siprotaf	P	- Representar e defender os interesses da classe dos Agentes de Tributos Estaduais – ATEs.	- Melhorar as condições de trabalho; - Alterar o regime de trabalho nos postos fiscais (de 10 x 20 para 7 x 21); - Realizar concurso público para a carreira; - Aperfeiçoar a atividade da fiscalização volante; - Aumentar a abrangência dos postos fiscais.	++	- Alta probabilidade de redução/interrupção dos serviços prestados; - Baixa performance na atividade de fiscalização, não explorando todo o potencial arrecadatório do estado; - Aumento de passivo trabalhista contra o estado.	Alta
Sindicato dos Agentes da Administração Fazendária – Saafe	P	- Representar e defender os interesses da classe dos AAFs.	- Melhorar as condições de trabalho; - Manter as agências fazendárias - Resgatar as atribuições previstas em Lei; - Realizar concurso público para a carreira.	++	- Execução de sentença judicial, trazendo prejuízos ao estado; - Interrupção de atividades da Sefaz/MT (Conselho de Contribuintes).	Alta
Sindicato dos Técnicos e Analistas Administrativos – Sinpaig	P	- Representar e defender os interesses dos técnicos e analistas da área instrumental do estado.	- Aumentar a ocupação dos cargos da área meio (Tesouro, Contabilidade, Pesquisa, TI, Gestão de Pessoas).	+	- Manutenção de servidores em desvio de função, em detrimento da atividade fiscalizatória.	Alta
Contribuinte	P	- Cumprir as obrigações principal e acessória e prestar as informações ao fisco.	- Pagar menos tributo; tributação justa; redução de erros; melhoria da política de tributação; benefícios fiscais.	++	- Maior incidência de tributos e de erros; prejuízos ao crescimento econômico de MT; aumento do comércio informal; manutenção da assimetria competitiva no mercado interno; redução da arrecadação.	Baixa



### D. Árvore de problemas

