



Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

Relatório de Auditoria 0020/2023

| | |
|-----------------------|---|
| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: | SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA |
| INTERESSADO: | Secretário de Estado de Fazenda |
| ASSUNTO: | Auditoria Operacional no Sistema Tributário Estadual. Avaliação da gestão de riscos externos associados ao Macroprocesso de Tributação. |

Gestão da Receita Pública. Tributação. Gestão de riscos externos. Fatores exógenos. Identificação, mensuração, tratamento. 1. A entidade promove a mensuração e o tratamento dos impactos decorrentes de eventos externos. 2. Constatação de falhas relacionadas à identificação de riscos e desenho e institucionalização de controles internos de gestão. 3. Recomendações e sugestões à Secretaria.

Cuiabá - MT
Julho/2023





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTO E METODOLOGIA**
 - 2.1. Seleção do objeto de auditoria**
 - 2.2. Objetivo e escopo do trabalho de auditoria**
 - 2.3. Fundamentação do trabalho de auditoria**
- 3. DO RISCO CRÍTICO: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO**
 - 3.1. Compreensão do fator exógeno**
 - 3.2. Causas determinantes do risco crítico**
 - 3.3. Efeitos potenciais do risco crítico**
- 4. OPORTUNIDADE POTENCIAL: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA E OUTRAS BASES**
- 5. RESULTADOS DAS ANÁLISES**
 - 5.1. Se impactos potenciais decorrentes de fatores exógenos são identificados e mensurados**
 - 5.2. Se impactos potenciais decorrentes de fatores exógenos são tratados**
- 6. RECOMENDAÇÕES**
- 7. CONCLUSÃO**





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

1 INTRODUÇÃO

1. Em decorrência de exames realizados em atendimento à Ordem de Serviço nº 58/2023, e em consonância com a missão institucional da Controladoria Geral do Estado de zelar pela qualidade, legalidade eficiência e responsabilidade fiscal na gestão pública, bem como, ainda, com o disposto no artigo 5º, IV e VI, da Lei Complementar nº 198/2004 e nas Normas IIA 2110 e 2120, emite-se o presente relatório de auditoria .
2. Trata-se de trabalho de avaliação quanto à adequada mensuração e tratamento de riscos externos, incluindo risco crítico identificado, associados ao macroprocesso de tributação, sob competência da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ).
3. O trabalho decorre de previsão constante no plano anual de auditoria quanto à realização de avaliação da gestão do sistema tributário estadual, o qual foi selecionado com base em critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade.
4. A presente avaliação tem por objetivo específico analisar se os impactos decorrentes de fatores exógenos relevantes são mensurados e tratados pela gestão tributária estadual, de modo a suprimir ou mitigar os negativos (riscos) e fazer proveito daqueles efeitos que possam ser positivos ao Estado (oportunidades). Nesse sentido, o tópico 2 deste Relatório traz maiores precisões acerca do contexto e metodologia do trabalho de auditoria.
5. Uma vez identificado risco crítico, de origem externa, associado ao objeto de auditoria (em decorrência da reforma tributária atualmente em curso no Congresso Nacional), realizou-se levantamento de informações relevantes visando sua melhor compreensão e abordagem e formulação do critério de auditoria, bem como a fim de permitir subsidiar e emitir recomendações e sugestões mais assertivas aos agentes responsáveis. Os tópicos 3 e 4 deste relatório trazem um resumo dessas informações.
6. A partir disso, realizou-se avaliação quanto à identificação, mensuração e tratamento de riscos e oportunidades por parte da gestão estadual, estando o resultado delas descritos no





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

tópico 5 deste Relatório, sendo as recomendações de auditoria formuladas no tópico 6 desta instrução e a conclusão das análises e opinião de auditoria registradas no tópico 7.

7. Para realização do trabalho foram analisados dados e informações associados ao objeto de auditoria disponíveis na literatura especializada, nos canais oficiais de órgãos federais e de outros entes estaduais, no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado, bem como dados e informações remetidas pela Secretaria em resposta à Solicitação de Informações e Documentos (SID) nº 49/2023.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

2 CONTEXTO E METODOLOGIA

2.1 SELEÇÃO DO OBJETO DE AUDITORIA

8. O plano anual de auditoria da Controladoria Geral do Estado para o exercício de 2023 prevê a realização de trabalho de auditoria na receita pública e processos fiscais, em razão de fatores de materialidade, risco, relevância e oportunidade, bem como em função do disposto no artigo 5º, § 4º, da Resolução Normativa TCE-MT nº 12/2017-TP.

9. Em vista disso, realizou-se levantamento preliminar de riscos associados à Receita Pública, pautado especialmente na Resolução ATRICON nº 06/2016, na literatura especializada, em trabalhos anteriores desta Controladoria e em trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Distrital e Estaduais.

10. Muito embora o tema em questão seja frequentemente abordado, em trabalhos de auditoria e controle, como um único objeto, ele corresponde a um grande agregado de macroprocessos. Assim, ao longo da etapa de análise preliminar do presente trabalho de auditoria, considerou-se conveniente segregá-lo em ao menos quatro macroprocessos, quais sejam: (1) Gestão Fiscal da Receita, (2) Gestão do Sistema Tributário Estadual (Macroprocesso de Tributação), (3) Fiscalização Tributária e (4) Gestão da Dívida Ativa, tendo sido o objeto Sistema Tributário Estadual selecionado para realização de trabalho de auditoria.

11. A seleção do referido macroprocesso deu-se, especialmente, em função dos seguintes fatores:

- realização recente, por esta Controladoria, de trabalho conjunto de auditoria operacional com o Tribunal de Contas da União (TCU), visando subsidiar as discussões atinentes à melhoria do sistema tributário nacional e subnacional e as informações já obtidas a partir desse trabalho, as quais poderiam subsidiar novas análises;
- realização de trabalho recente de auditoria, pelo Tribunal de Contas Estadual, com





maior enfoque nos riscos associados aos demais macroprocessos;

- a verificação de que falhas na gestão de riscos ou dos controles relativos ao referido macroprocesso poderiam impactar, no médio e longo prazos, a sustentabilidade fiscal e capacidade arrecadatória do Estado e que eventuais contribuições desta auditoria acerca do referido objeto poderiam perder relevância caso realizada apenas em momento posterior.

2.2 OBJETIVO E ESCOPO DO TRABALHO DE AUDITORIA

12. A auditoria tem por objetivo geral emitir opinião sobre se a gestão do sistema tributário estadual, dentro de sua esfera de competência, orienta-se pela neutralidade, simplicidade, clareza, autonomia federativa e sustentabilidade fiscal, compreendendo os aspectos ilustrados a seguir:

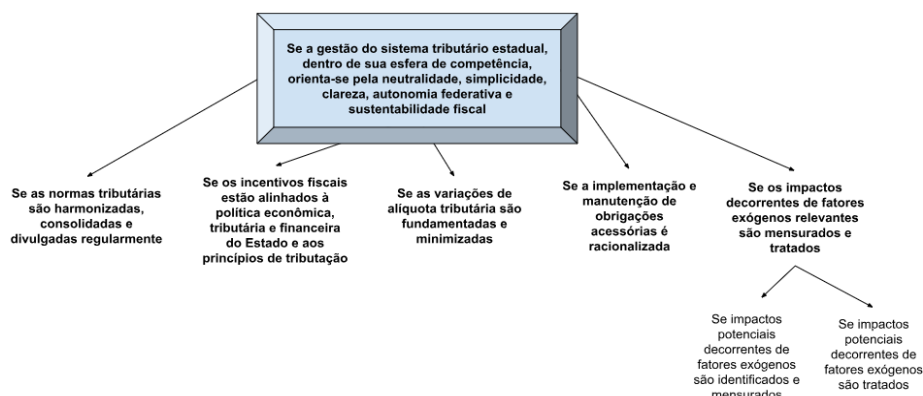


Figura 1: Objetivos e questões de auditoria

Fonte: Elaboração própria

13. Considera-se, no contexto atual, que o mais relevante fator exógeno de risco identificado no momento seja a reforma tributária atualmente em curso no Congresso Nacional. Em face disso, e primando pela necessária concisão e tempestividade do trabalho, optou-se pela





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

segregação da avaliação em etapas, realizando-se, nesta primeira delas, a análise quanto à mensuração e tratamento de fatores exógenos (riscos e oportunidades) por parte da Secretaria de Estado de Fazenda.

2.3 FUNDAMENTAÇÃO DO TRABALHO DE AUDITORIA

14. O Decreto Federal nº 9.203/2017 conceitua Governança Pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2º, I).

15. Nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta (INC) MP/CGU nº 1/2016 estabelece os controles internos da gestão têm por objetivo dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do órgão. Ademais, dispõe que os controles internos da gestão do órgão ou entidade devem ser desenhados e implementados a partir do mapeamento das vulnerabilidades que impactam seus objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos, inclusive aqueles decorrentes de mudanças e externas ao órgão ou entidade (art. 8º, VII e VIII).

16. Dentre os princípios de Governança Corporativa preconizados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e incorporados pelo TCU consta o princípio da responsabilidade corporativa, segundo o qual os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações levando em consideração os diversos tipos de capitais (intelectual, ambiental, reputacional, social e financeiro e humano, etc.) tanto no curto, quanto no médio e longo prazos (Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, 2015).

17. Nos entes públicos, a responsabilidade corporativa está fortemente associada à responsabilidade na gestão fiscal, sendo possível relacionar a manutenção da viabilidade econômico-financeira com a sustentabilidade das instituições públicas, visando sua longevidade. Isso passa pela adoção de medidas para observância, no curto, médio e longo





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

prazo, de medidas orientadas ao equilíbrio das contas públicas, em especial quanto a endividamento e despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como aquelas vinculados à obtenção das receitas necessárias para financiamento de seus custos e investimentos (Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 1º, § 1º).

18. Sob a ótica da despesa, considerando ser a despesa com pessoal a mais representativa daquelas obrigatórias, esta Controladoria realizou avaliação da capacidade de o Estado manter-se, no longo prazo, dentro dos limites da despesa com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 - LRF) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LC nº 614/2019 - LRFE). A análise foi registrada no Relatório de Auditoria nº 4/2020, tendo por principais conclusões:

I. de que no curto prazo o Estado se adequaria aos limites estabelecidos dentro dos prazos máximos estipulados pela Resolução TCE/MT nº 29/2018 (relativos ao retorno aos limites da LRF) e pelo artigo 38 da LRFE, mesmo considerando estimativas conservadoras/prudenciais de crescimento da receita;

II. de que no longo prazo (despesa com pessoal em estimativa *coeteris paribus*) eventual reposição ampla ou integral do quadro próprio seria insustentável perante os limites legais de comprometimento da despesa com pessoal, dada a insuficiência de espaço fiscal para recomposição de todas as vacâncias estimadas para o período concomitantemente com a concessão de reposições inflacionárias; e de que o risco de descumprimento dos limites legais, quantificado para o período de 2020-2029 (dez anos) varia de aproximadamente 35% no cenário mais otimista (que considera elevado crescimento da receita no período) até aproximadamente 99% nos cenários com crescimento da receita a índices menores.

19. O cenário de curto prazo materializou-se conforme previsto, tendo o Estado alcançado adequadamente os limites estabelecidos dentro dos prazos estipulados, embora com maior brevidade e melhor desempenho que o esperado nos cenários menos otimistas, uma vez





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

que a arrecadação estadual atingiu índices bastante elevados no período de 2020 a 2022. Os cenários de médio e longo prazo, contudo, permanecem requerendo especial atenção dos agentes de governança da administração pública estadual.

20. Nesse contexto, sendo a receita tributária a principal fonte de financiamento do Estado, e considerando a necessidade de minimização dos fatores exógenos de impacto negativo e maximização de fatores exógenos de impacto positivo, o presente trabalho de auditoria incluiu em seu escopo a avaliação da gestão desses fatores exógenos por parte da administração estadual, a qual foi realizada nesta primeira etapa do trabalho de auditoria.

21. Destaca-se, de antemão, que uma análise abrangente do objeto da auditoria permite a imediata constatação de que a reforma tributária atualmente em curso no Congresso Nacional representa, tal como concebida, risco crítico à viabilidade econômico-financeira do setor público estadual no longo prazo.

22. Com efeito, em que pese seus aspectos bastante positivos, como a simplificação do sistema tributário, a provável redução de conflitos de competência e de concorrência desleal (tanto entre sujeitos ativos quanto entre sujeitos passivos tributários), a alteração da forma de tributação para incidência apenas no destino das mercadorias, bens e serviços, colocará em xeque o elevado nível de desenvolvimento (percentual de elevação do PIB) frequentemente alcançado (em termos relativos) pelo Estado de Mato Grosso frente aos demais estados federados, ou até mesmo suas possibilidades de desenvolvimento. Isso porque, naturalmente, à alteração da distribuição dos recursos da arrecadação tributária segue-se, no médio e longo prazos, a futura alocação das estruturas econômicas fixadas no país.

23. Também é notório que a referida reforma (que, numa primeira etapa, concentra-se principalmente na tributação sobre o consumo) decorre de busca do país por alinhamento a parâmetros internacionais de tributação - particularmente os preceituados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e amplamente utilizados por países da União Europeia (UE), por exemplo. Sendo assim, é razoável esperar que outras





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

etapas da referida reforma tributária nacional procurem observar os mesmos parâmetros no que diz respeito aos demais tributos objeto de revisão.

24. A avaliação foi realizada, assim, com fundamento em metodologia de auditoria de gestão de riscos e incorporando informações obtidas a partir de estudos e relatórios disponibilizados pela OCDE no que se refere às práticas de tributação por parte de entes subnacionais, bem como aqueles relacionados à reforma tributária atualmente em curso no Congresso Nacional.

25. O trabalho foi desenvolvido com vistas à execução dos seguintes papéis da auditoria interna em relação ao gerenciamento de riscos corporativos da SEFAZ, com abordagem de princípios-chave:

- a) avaliação sobre riscos externos significativos, por meio de técnicas analíticas e de revisão e avaliação do modelo de riscos, a fim de determinar se os riscos estão sendo identificados com eficácia e sendo analisados apropriadamente.
- b) acompanhamento do status do plano de tratamento de riscos, no que concerne a riscos de origem externa.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

3 DO RISCO CRÍTICO: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

3.1 COMPREENSÃO DO FATOR EXÓGENO

26. A Nota Técnica nº 54/2022, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destaca o papel desempenhado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de catalogar como funciona o sistema tributário de cada um de seus países-membros e fazer recomendações gerais de política tributária, bem como recomendações tributárias específicas para situações de crise, devendo seus países membros disponibilizar suas informações tributárias à entidade e podendo optar, ou não, pela aplicação do resultado de suas análises e recomendações.

27. A Organização propõe-se a estabelecer padrões internacionais econômicos e tributários baseados em evidências (*evidence-based*). Isso significa, em geral, que suas recomendações decorreriam de análise e interpretação de dados e seguiriam um modelo lógico e evidenciável de causa e efeito, o que naturalmente não dispensa uma análise contextualizada antes da eventual aplicação dessas medidas em cada região.

28. Muito embora o Brasil não seja membro da OCDE, suas principais diretrizes em matéria tributária estão sendo formalmente adotadas como parâmetros pelo país no que se refere à reforma constitucional do sistema tributário nacional (conforme Relatório do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019, da Câmara dos Deputados, 2023, e Acórdãos TCU nº 1.408/2023-Plenário e 1.409/2023-Plenário).

29. Nesse sentido, é possível extrair da supramencionada Nota Técnica nº 54/2022, da Dinte/IPEA, as seguintes diretrizes no sentido de um maior alinhamento do sistema tributário brasileiro ao dos países membros da OCDE:





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

| Base econômica de incidência | Discriminação do tributo | Medida necessária para aproximação à média da OCDE (de acordo com Dinte/IPEA, 2022) |
|------------------------------|--|--|
| Renda | Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) | <p>1) O Brasil possui o segundo maior nível de tributação do lucro do mundo. Esse nível é de 34% (IRPJ mais Contribuição Social sobre o Lucro Líquido CSLL), estando atrás apenas da Índia. Apesar de ter uma tributação do IRPJ mais elevada que os demais países, tal fato não compensa a isenção completa sobre dividendos. Para atingir a média das economias avançadas da OCDE com uma tributação marginal global do lucro de 48,5%, o Brasil pode instituir uma tributação sobre dividendos de 20%, mantendo a atual alíquota do IRPJ em 34%, ou reduzir esse imposto (IRPJ) para 25% e tributar dividendos com uma alíquota máxima de 30% em uma tabela progressiva ou ao redor de 25% com alíquota única.</p> |
| | Imposto de renda | <ul style="list-style-type: none">• Imposto de Renda incidente sobre o trabalho (salários): <p>1) Acabar com as deduções ilimitadas em saúde e conceder créditos tributários fixos de maneira igualitária para todos os contribuintes, para qualquer tipo de gasto em saúde inclusive compra de medicamentos, podendo até mesmo gerar um imposto de renda negativo para os mais pobres.</p> <p>2) Aumentar o limite de isenção do IRPF em cerca de 50%, de R\$ 1.903,98 para algo entre R\$ 2.800,00 e R\$ 3.000,00.</p> <p>3) Aumentar a alíquota máxima para algo entre 40% e 45%, criando-se mais uma ou duas faixas na tabela e eliminando-se a alíquota de 7,5%.</p> <p>4) Aplicar a maior alíquota de 40% a 45% para</p> |





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

| | | |
|--|--|--|
| | da Pessoa Física (IRPF) | <p>rendimentos superiores a R\$ 44 mil mensais, o que representaria aumento de quase dez vezes da atual faixa máxima (alíquota de 27,5%), que se encontra atualmente no valor de R\$ 4.664,68.</p> <ul style="list-style-type: none">• Imposto de Renda incidente sobre o capital (dividendos, aluguéis e ganhos de capital): <p>O Brasil isenta o IRPF sobre dividendos. Apesar de ter uma tributação do IRPJ mais elevada que os demais países, tal fato não compensa a isenção completa sobre dividendos. Para atingir a média das economias avançadas da OCDE com uma tributação marginal global do lucro de 48,5%, o Brasil pode instituir uma tributação sobre dividendos de 20%, mantendo a atual alíquota do IRPJ em 34%, ou reduzir esse imposto para 25% e tributar dividendos com uma alíquota máxima de 30% em uma tabela progressiva ou ao redor de 25% com alíquota única.</p> |
| | Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) | <ol style="list-style-type: none">1) Elevar as alíquotas do imposto sobre heranças ITCMD e nacionalizar a legislação, de forma a evitar a arbitragem e o planejamento tributário mediante diferentes legislações estaduais. Adicionalmente, pode-se usar como base de cálculo do imposto o somatório de heranças e doações acumuladas em vida, de forma a evitar o fracionamento das transmissões como forma de pagar menos imposto. Além disso, deve-se regulamentar o art. 155, parágrafo 1º, inciso III da Constituição Federal, que trata da tributação de heranças recebidas por pessoas ou entidades do exterior e de fatos geradores ocorridos no exterior.2) Não modificar o atual ITBI dos municípios, pois este está condizente com a prática internacional, bem como não aplicar nenhum imposto sobre movimentação financeira e reduzir a importância do IOF.3) Regular o IGF, caso se mantenha o atual cenário de dificuldade da tributação progressiva das altas rendas de capital pelo IRPF. |





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

| | | |
|-------------|---|---|
| Propriedade | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) | 4) Dobrar a arrecadação do IPTU e do ITR, ao melhorar a administração tributária (avaliações imobiliárias realistas e cadastros atualizados), bem como modificar a lei do ITR que não possui viés arrecadatório ou transferir aos municípios a competência para criarem legislações próprias do ITR. |
| | Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) | 5) Aumentar em pelo menos 50% a arrecadação do imposto sobre heranças por meio de unificação da legislação, aumento de alíquotas e tributação de heranças no exterior. |
| | Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) | 6) Manter ou reduzir o peso dos impostos sobre transferência de capital, o ITBI e o IOF, devido ao potencial de causar distorções econômicas. A arrecadação brasileira já está acima da média dos países de economias avançadas da OCDE e da América Latina. |
| | Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) | 7) Abolir o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), mas prever uma forma de compensação de receitas aos estados e municípios. O IPVA é um imposto altamente regressivo, pois onera motos e carros populares, que inclusive são usados como instrumento de trabalho da população mais pobre (Carvalho Junior, 2021). O preço dos veículos automotores não expressa corretamente a renda ou riqueza do contribuinte, tendo viés regressivo. Os países da OCDE usam a tributação de veículos com finalidade extrafiscal, cobrando apenas uma taxa de permissão de uso com valores maiores para veículos mais poluentes. |
| | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) | 1) Agregar o ICMS, o ISS, o PIS e a Cofins em um IVA nacional unificado, baseado no destino para bens e serviços à alíquota de 20%, com legislação e administração tributária unificada e arrecadação compartilhada entre União, estados e municípios. 2) Transformar o IPI em um imposto específico sobre consumo (excise tax) de certos bens como bebidas, combustível, eletricidade e cigarro. |





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

| | | |
|---------|--|--|
| Consumo | <p>Imposto Sobre Serviços (ISS)</p> <p>Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)</p> <p>Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins)</p> <p>Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)</p> | <p>3) Não reduzir a carga tributária sobre os combustíveis (com o objetivo de reduzir o preço final ao consumidor), visto que a carga tributária já está em nível menor que a média dos países da organização e teria impacto nas finanças públicas, sobretudo nos governos estaduais.</p> <p>4) Tributação sobre combustíveis seja realizada na forma de valor fixo por litro com o IVA, de forma que um eventual aumento/redução do preço do petróleo não amplifique o impacto nos preços e na arrecadação (com a vantagem de que esse sistema seria imune a flutuações dos preços, pois estabiliza a arrecadação e amortece o aumento ou a queda dos preços ao consumidor).</p> <p>5) Extinguir a complexa legislação do IPI e criar um imposto específico sobre o consumo de certos bens (excise tax) que gerem externalidades negativas</p> |
| | <p>Contribuição previdenciária do trabalhador formal</p> <p>Contribuição previdenciária do</p> | <p>1) Quase todos os países da OCDE permitem a dedução do gasto em contribuição previdenciária no IRPF, como ocorre no Brasil.</p> <p>2) Para chegar ao nível da OCDE, o Brasil teria de aumentar o teto previdenciário de R\$ 6.433,57 para cerca de R\$ 20.000,00, em 2021 (o valor do teto previdenciário brasileiro é equivalente a 30% da média da OCDE em dólares internacionais).</p> <p>3) No Brasil, o uso de alíquotas regressivas poderia ser utilizado nos fundos de pensão e fundos de previdência para altos salários do funcionalismo público. Por exemplo, altos proventos poderiam ter contribuição da entidade pública de, por exemplo, 8,5%, enquanto baixos salários poderiam ter contribuição de 15%.</p> <p>4) A alíquota média dos treze países de economias</p> |





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

| | | |
|-------------------|---|--|
| Folha de Salários | empregador Contribuição previdenciária do trabalhador autônomo | avançadas da OCDE situou-se entre 20% ou 16% em sistemas regressivos. Como o Brasil possui uma alíquota de 20% em um sistema de repartição, já há certa convergência aos países de economias avançadas da organização. No entanto, deve-se enfatizar a relevância do regime de tributação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) Nacional, que possui uma contribuição patronal significativamente menor para pequenas e médias empresas. 5) A legislação deve estar atenta a mecanismos de evasão fiscal com a contratação de MEIs como mão de obra, além de repensar o Sistema Simples, cujos percentuais equivalentes a contribuição patronal no faturamento na maioria das vezes gera uma tributação mais significativamente maior que a contribuição padrão de 20% sobre a folha de salários. |
|-------------------|---|--|

Quadro 1: Medidas necessárias para aproximação do sistema tributário brasileiro ao dos países da OCDE segundo a Dinte/IPEA, 2022

Fonte: Informações extraídas da Nota Técnica Dinte/IPEA nº 54/2022, disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11231/1/NT_54_Dinte_O_sistema_tributario.pdf

30. Embora essas medidas não configurem, necessariamente, as soluções mais recomendáveis sob a perspectiva estratégica do Estado, elas permitem extrair, em linhas gerais, a tendência das reformas que advirão no sistema tributário nacional.

3.2 CAUSAS DETERMINANTES DO RISCO CRÍTICO

31. Entende-se por risco crítico aquele com potencial de causar falha substancial na organização no que diz respeito à entrega de serviços essenciais que visam cumprir sua missão institucional. Em se tratando do macroprocesso de tributação, considera-se que um risco que afete substancialmente a capacidade tributária do ente, como ocorre relativamente à reforma tributária do imposto sobre o consumo, corresponde a um risco crítico atinente ao macroprocesso de tributação.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

32. Considera-se que a reforma tributária nacional atualmente em curso, em que pese possua aspectos bastante positivos, representa um risco crítico ao Estado de Mato Grosso em função, principalmente, dos seguintes fatores:

- As principais bases econômicas de incidência de tributação correspondem à renda, à propriedade, ao consumo e à folha de salários (contribuições sociais). No Brasil, os estados federados possuem uma participação muito pequena no produto da tributação sobre a renda; a tributação sobre a propriedade representou apenas 1,2% do PIB em 2020 e 1,7% do PIB em 2021 (dados da OCDE: *Compare you country: Global Revenue Statistics Database*) e constitui-se, em sua maior parte, competência tributária dos municípios; e as contribuições sociais são, em mais de 90%, destinadas à União (cf. Nota Técnica Dimac/IPEA nº 60/2023). Isso torna os entes estaduais altamente dependentes da tributação sobre uma única base de incidência, representada pela tributação sobre o consumo (o que, inclusive, está em dissonância com os países membros da OCDE, conforme demonstrado no capítulo 4 deste Relatório).
- A reforma foi fatiada, de modo que a primeira etapa em andamento corresponde, essencialmente, apenas a tributos incidentes sobre o consumo. Esse fatiamento prejudica, por exemplo, que as perdas ocasionadas pela alteração na forma da tributação do consumo sejam imediatamente compensadas, na mesma proposta de reforma, pela eventual definição de forma de destinação do produto da arrecadação de outro(s) tributo(s) principalmente aos estados que perderão capacidade arrecadatória em decorrência da reforma da tributação sobre o consumo.
- O principal mecanismo previsto nesta etapa da reforma que poderia ser empregado com a finalidade de compensar os estados mais prejudicados pelas suas alterações corresponde ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Entretanto, o Estado de Mato Grosso dificilmente virá a ser adequadamente contemplado por essas transferências governamentais caso sejam desenhadas voltando-se, em geral, para os entes federativos com piores indicadores econômicos e sociais, por exemplo.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

- Por outro lado, o Estado de Mato Grosso também não está dentre aqueles mais desenvolvidos nacionalmente, nem dentre os mais populosos, sendo também por esse fato prejudicado pelos termos da reforma proposta.

33. Tais fatores colocam facilmente o estado dentre os mais fortemente prejudicados pelas novas regras concebidas.

3.3 EFEITOS POTENCIAIS DO RISCO CRÍTICO

34. Há expectativa de que a reforma tributária promova o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e nas diversas regiões do país, o que potencializaria seus efeitos positivos (nos estados beneficiados) e mitigaria seus efeitos negativos (nos estados desfavorecidos com os termos da reforma).

35. Ocorre que estudo desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac), do IPEA (2020), previa um impacto negativo da reforma tributária sobre o PIB do Estado de Mato Grosso, conforme se pode visualizar a seguir:





Varição do PIB acumulado até 2033 por UF: choques 1 e 3
(Diferença entre os choques e o cenário-base, em %)

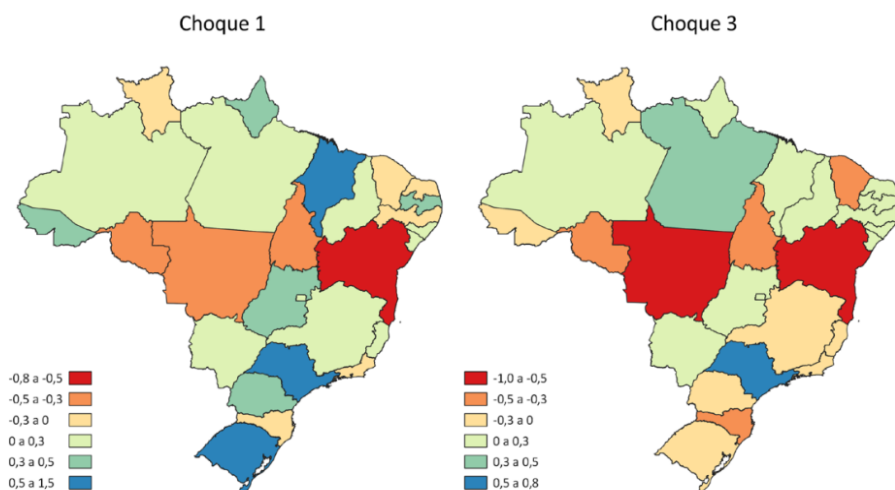


Figura 2: Variação esperada do PIB após reforma tributária nacional (período considerado na simulação: 2019-2033)

Fonte: Nota Técnica Dimac/IPEA nº 48/2020

36. Como se nota na figura acima, em ambos os cenários considerados pelo IPEA (com duas diferentes alíquotas para o tributo sobre o consumo) o Estado de Mato Grosso obtém saldo negativo em termos de crescimento do PIB num período de 15 anos.

37. Sendo assim, para além de ser prejudicado pelos termos da reforma em si (no que se refere à alteração da forma de tributação para ocorrer apenas no destino), há a possibilidade de que o PIB do Estado venha a se contrair em decorrência de sua aprovação, o que agrava ainda mais o impacto do referido risco sobre as finanças estaduais.

38. Ressalta-se que, ao analisar o cenário considerando o texto substitutivo da PEC 45, o Instituto estimou um ganho de 0,47% do PIB para Mato Grosso em decorrência da reforma (cf. Nota Técnica nº 60/2023).

39. Isto é, para os diversos cenários projetados pelo IPEA, espera-se um efeito negativo ou





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

quase nulo da reforma sobre o PIB estadual, de modo que resta bastante improvável que suas perdas arrecadatórias sejam total ou parcialmente compensadas por eventual aumento do PIB em decorrência da reforma.

40. Outro efeito provocado pela reforma tributária é a redução, em certo grau, da autonomia dos estados em geral e a redução mais significativa dessa mesma autonomia no caso do Estado de Mato Grosso em particular, que poderá passar a depender fortemente de transferências correntes oriundas de fundos de participação dos estados e transferências discricionárias da União Federal para custeio de suas despesas e investimentos (vide: *Fiscal Autonomy of Sub-central Governments*, OCDE, 2006).

41. Nesse sentido, no caso do Estado de Mato Grosso, também sua própria sustentabilidade fiscal de longo prazo restará comprometida, face às estimativas de impacto financeiro na arrecadação levantadas pela SEFAZ e conforme se pode extrair das projeções constantes do Relatório de Auditoria nº 4/2020, que já indicava dificuldades na reposição do quadro de pessoal do Poder Executivo Estadual (principal despesa obrigatória do Estado) mesmo antes de considerar os possíveis impactos da reforma tributária em curso.

42. Quanto a esse ponto, convém registrar que as práticas internacionais recomendatórias preconizam, assertivamente, que os países devem ter o objetivo de alcançar um equilíbrio fiscal vertical, projetando adequadamente a combinação entre autoridade tributária subnacional, transferências centrais e empréstimos. Para tanto, o estabelecimento de responsabilidades por despesas e receitas deveria ocorrer de forma harmoniosa e concomitante com o estabelecimento de um sistema transparente e previsível de transferências do governo central para suprir qualquer insuficiência de recursos pelos governos regionais (*How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, seção III, FMI, 2022).

43. Por outro lado, contudo, a dependência de transferências do governo central para custeio de despesas pelos entes subnacionais, isto é, uma menor autonomia em termos de arrecadação própria, tendem a provocar gastos excessivos por parte desses entes, inclusive





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

com a finalidade de atrair maiores volumes de transferências do governo central (Seção II, *ibidem*). Isso determina que a manutenção de grandes responsabilidades em termos de serviços públicos - e correspondentes gastos - para os entes subnacionais (como ocorre hoje para os estados brasileiros) combinada com uma redução de sua autonomia e capacidade tributária (que decorrerá da reforma da tributação sobre o consumo, ao menos em relação a parte dos estados) é medida que aponta, dentre outras consequências, para um forte desequilíbrio fiscal desses entes no longo prazo.

44. O impacto disso, por sua vez, seria uma elevação da desigualdade regional, conforme evidenciado em estudo empírico conduzido pela OCDE (2016):

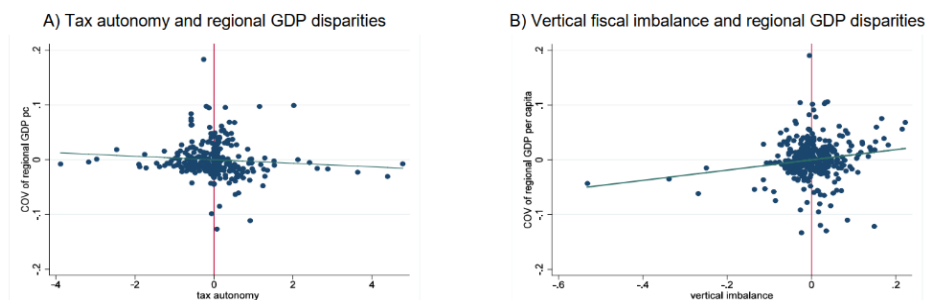


Figura 3: A autonomia tributária e a descentralização equilibrada tendem a estar associadas a menores disparidades regionais da atividade econômica
Fonte: OECD, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/888933410057>

45. Como se observa da figura acima, a autonomia tributária está diretamente relacionada com a elevação do PIB regional, provocando redução das disparidades econômicas regionais. Por outro lado, o desequilíbrio fiscal vertical (diferença entre as receitas próprias de um ente subnacional e seus custos - em geral cobertos por transferências do governo central) está fortemente associado com a redução do PIB regional, isto é, provoca maior desigualdade interregional (*Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?*. OECD Economic Policy Paper, 2016, item 4.2).





4 OPORTUNIDADE POTENCIAL: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA E OUTRAS BASES

46. A OCDE mantém uma plataforma online em que disponibiliza seu banco de dados estatísticos e onde segrega as bases econômicas de incidência tributária em seis grupos, correspondentes à tributação sobre a (1) renda, (2) contribuições para a seguridade social, (3) folha de pagamento e força de trabalho, (4) propriedade, (5) bens e serviços e (6) outros tributos.

47. Agregando-se o segundo e terceiro grupos sob a designação de tributação incidente sobre a folha de salários, a tabela a seguir traz a composição da receita tributária dos países-membros da OCDE que possuem entes a nível de estado federado, bem como a média da OCDE e a comparação com o a estrutura tributária dos estados brasileiros:

| País-membro (OCDE) | Tributação sobre a renda | Tributação sobre a folha de salários | Tributação sobre a propriedade | Tributação sobre o consumo | Outros tributos |
|--------------------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------|
| Alemanha | 49,50% | 0,00% | 9,00% | 41,60% | 0,00% |
| Austrália | 0,00% | 26,60% | 42,40% | 31,10% | 0,00% |
| Áustria | 37,50% | 45,60% | 1,50% | 12,70% | 2,70% |
| Bélgica | 49,20% | 1,20% | 35,60% | 14,00% | 0,00% |
| Canadá | 50,00% | 10,50% | 5,20% | 34,30% | 0,00% |
| Colômbia | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 72,30% | 27,70% |
| Espanha | 76,20% | 0,00% | 16,10% | 7,70% | 0,00% |
| EUA | 44,00% | 0,30% | 3,30% | 52,40% | 0,00% |
| México | 0,00% | 65,40% | 16,40% | 13,20% | 5,00% |
| Suíça | 75,40% | 0,00% | 17,80% | 6,10% | 0,70% |
| Média/OCDE | 38,20% | 15,00% | 14,70% | 28,50% | 3,60% |
| Brasil | 0,00% | 2,00% | 0,00% | 98,00% | 0,00% |





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

Quadro 2: Estatísticas de receitas tributárias: receita de tributos como percentual da tributação total dos entes subnacionais em nível de estado/província (exercício de 2020)

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos do banco de dados estatísticos da OCDE, disponível em <https://stats.oecd.org>.

48. Importa registrar que os dados para todos os países, inclusive o Brasil, foram extraídos a partir da mesma fonte de informação (base de dados da OCDE). Nota-se, não obstante, que há uma certa imprecisão em relação aos dados do Brasil, já que os estados brasileiros possuem uma pequena participação direta na tributação sobre a renda (CF, art. 157, I, e Recurso Extraordinário 1293453) e uma participação mais relevante na tributação incidente sobre a propriedade (CF, art. 155, II), embora, em ambos os casos, o produto final da arrecadação seja pouco representativo.

49. Destaca-se, quanto a isso, que a principal forma de tributação estadual sobre a propriedade reside no imposto sobre veículos automotores, o qual não é considerado um bom desenho de tributo sob a ótica dos parâmetros internacionais (vide item 3.1 deste Relatório), de modo a existir uma provável tendência de perda de relevância nesse tributo no médio e longo prazos. Soma-se a isso a forte tendência identificada no sentido de alternar a aquisição de propriedade de veículos automotores por contratos de locação de veículos (cf. SEBRAE, 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos>), o que transferiria gradualmente o produto de arrecadação desse tributo para o imposto incidente sobre a renda de aluguéis.

50. Ressalta-se que ainda que haja uma grande variação nas diferentes formas de composição da receita tributária dos países-membros da OCDE, é possível verificar que em nenhum dos casos os entes subnacionais dependem muito fortemente de uma única base econômica de incidência, o que é bem diferente do que ocorre no Brasil. Com efeito, como se observa na tabela supra, a arrecadação tributária dos entes subnacionais dos países-membros da OCDE (que possuem entes subnacionais do tipo estados/regional) compõe-se, em geral, por tributos incidentes sobre diferentes bases econômicas.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

51. Nesse sentido, é possível constatar uma forte tendência de crescimento da tributação sobre a renda na composição da receita dos entes subnacionais no período compreendido pela base estatística da OCDE (1990 até 2020):

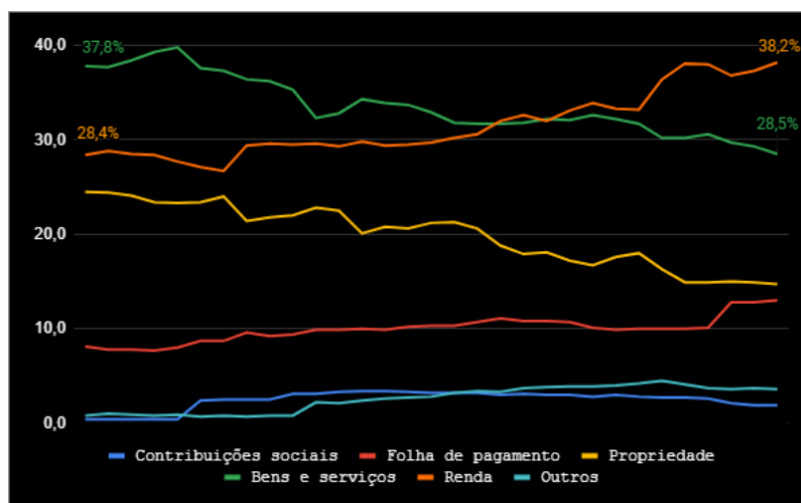


Figura 4: Evolução da composição da receita tributária dos entes subnacionais dos países-membros OCDE (média) no período de 1990 a 2020

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos do banco de dados estatísticos da OCDE, disponível em <https://stats.oecd.org>.

52. Como se verifica no gráfico, a tributação sobre a renda compunha aproximadamente 28,4% do total da receita tributária dos entes subnacionais dos países-membros da OCDE em 1990, passando a representar 38,2% no exercício de 2020. Já a tributação sobre o consumo apresentou significativo declínio no período, passando de uma representação percentual de 37,8% das receitas tributárias em 1990 para 28,5% e 2020. As demais bases de incidência (inclusive os tributos incidentes sobre bens e serviços (consumo), por sua vez, apresentaram algum declínio ou estabilização no período.

53. Por outro lado, de acordo com dados disponibilizados pela Receita Federal, a arrecadação do Imposto de Renda no Estado de Mato Grosso totalizou os seguintes valores





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

nos últimos três exercícios (conforme relatório Arrecadação por Estado, disponível no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil):

- em 2020: R\$ 3.406.941.804,00;
- em 2021: R\$ 5.343.516.396,43;
- em 2022: R\$ 7.136.193.179,44.

54. Portanto, uma maior participação no produto da arrecadação do imposto de renda pelos estados, particularmente no caso dos estados produtores com pequeno mercado interno (que, em geral, serão prejudicados pela alteração para que a incidência do tributo sobre o consumo ocorra exclusivamente no destino), seria capaz de atenuar as perdas de Mato Grosso em termos de sustentabilidade fiscal de longo prazo, além de permitir um maior alinhamento do Brasil à prática empregada pelos países-membros da OCDE.

55. Ademais, isso atenuaria a dependência dos entes estaduais quanto a uma única base econômica de incidência, conferindo maior responsabilidade e autonomia aos gestores dos entes subnacionais para definição de sua política tributária. Com efeito, uma formatação nesse sentido aproximaria mais o Brasil, nesse aspecto, ao modelo adotado pelos Estados Unidos, por exemplo, onde a receita tributária total dos estados federados é composta principalmente por tributos incidentes sobre a renda e sobre o consumo.

56. Ressalta-se, não obstante, que caso uma etapa posterior da reforma tributária pretenda alterar a forma de tributação sobre a propriedade (o que, sem dúvida, é outra tendência, conforme item 3.1) e sobre outras bases de incidência, considera-se que seria apropriado e economicamente consistente procurar compensar as perdas dos estados produtores no que tange à tributação sobre o consumo, proporcionando maior participação dos estados na arrecadação dos tributos sobre a renda (ganhos de capital, trabalho, aluguéis, lucros e dividendos etc) e, conforme o caso, sobre as demais bases de incidência.

57. Isso porque se a produção gerada no Estado X é remetida a consumidor final localizado no Estado Y, a sede da pessoa jurídica produtora no Estado X deveria recolher os tributos referentes à renda, à propriedade e, em sendo o caso, também à folha de salários no local





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

de sua produção, restando ao estado de destino o produto da arrecadação do imposto sobre o consumo. Esse equilíbrio estaria na base do formato de tributação adotado pelos países-membros da União Europeia, por exemplo, bem como dos países-membros da OCDE, como se pode observar a partir do quadro acima.

58. No caso do Brasil, o fato de a União concentrar quase a totalidade da arrecadação tributária sobre a renda (ainda que distribuindo-se uma parte dela por via de transferências correntes) é medida que diverge da lógica acima disposta e terá por efeito o comprometimento da sustentabilidade fiscal e autonomia federativa dos entes subnacionais, particularmente aqueles produtores e de menor mercado interno, o que também contraria os parâmetros internacionais de tributação.

59. Considera-se, assim, que à medida que o país busca um maior alinhamento aos padrões internacionais de tributação, em especial em relação aos países-membros da OCDE, é de se esperar uma maior distribuição do produto da arrecadação tributária oriunda de outras bases econômicas de incidência, em especial a tributação sobre a renda, o que revela uma oportunidade para que o Estado procure atenuar as perdas decorrentes da reforma da tributação sobre o consumo.





5 RESULTADOS DAS ANÁLISES

5.1 SE IMPACTOS POTENCIAIS DECORRENTES DE FATORES EXÓGENOS SÃO IDENTIFICADOS E MENSURADOS

60. Por meio da Solicitação de Informações e Documentos nº 49/2023 (itens 2.4 e 2.5), questionou-se à Secretaria de Estado de Fazenda acerca do inventário de riscos e controles associados ao macroprocesso de tributação (principais riscos) e o apetite a risco da entidade relacionado aos riscos deste macroprocesso.

61. A partir da resposta da Secretaria, foi possível verificar que a entidade realizou a identificação de riscos de origem externa, tendo optado pelo tratamento de dois deles:

| Categoria | Riscos Inerentes | Onde Impacta? | Probabilidade | Impacto | Nível de Risco | Classificação |
|-----------|---|---------------|---------------|---------|----------------|---------------|
| Externo | Mudança da base tributária dos Estados pelo Congresso | Custo | 3 | 5 | 15 | Risco Alto |
| Externo | Deficiências no monitoramento dos incentivos programáticos pela SEDEC | Produtividade | 2 | 4 | 8 | Risco Médio |

Figura 5: Riscos externos avaliados relativamente ao macroprocesso de Tributação
Fonte: Inventário de riscos da SEFAZ

62. Sendo assim, verifica-se que a Secretaria realiza a identificação de fatores exógenos de risco.

Achado 1 - Necessidade de considerar outros riscos associados a fatores externos

63. A gestão dos fatores exógenos que representam riscos pressupõe a identificação e avaliação de todos aqueles que sejam relevantes para o objeto em questão (cf. INC MP/CGU nº 1/2016, art. 11, II). Nesse sentido, a ABNT ISO 31000:2009 preconiza que a identificação abrangente é crítica, à medida em que um risco que não é identificado na etapa processual de identificação de riscos não será incluído em análises posteriores (item 5.4.2).

64. Entretanto, analisando-se o inventário de riscos da entidade, foi possível constatar





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

ausência de eventos externos que representam riscos relevantes a serem considerados pela Secretaria em seu processo de gestão de riscos, podendo-se citar:

a) Carga tributária de outros entes federados tornar-se significativamente inferior à carga tributária estadual : a diminuição da carga tributária sobre determinados bens ou serviços pode ocorrer por fatores legítimos e economicamente fundamentados, ou mesmo por políticas fiscais abusivas de outros entes. Em ambos os casos, entretanto, faz-se necessário o monitoramento e a mitigação desse risco por parte da Secretaria, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis (vide *Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?. OECD Economic Policy Paper* , 2016, item 4.4, e Acórdão TCU nº 1.408/2023-Plenário, item 197).

Ressalta-se que o Regimento Interno da SEFAZ prevê, em seu artigo 41, XIII, a competência da Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita, vinculada à Secretaria Adjunta da Receita Pública (UPER/SARP) para calcular e analisar a carga tributária mato-grossense comparada com a carga tributária dos Estados brasileiros.

Acerca desse ponto, observou-se, a partir de reunião realizada na data de 11/07/2023, que a UPER efetivamente realizou o referido acompanhamento; entretanto, isso ocorreu a partir da consideração do PIB divulgado pelo IBGE e valores de ICMS divulgados por outros estados, especialmente da região, não sendo utilizadas outras informações em maior nível de detalhe.

Outra evidência de que o controle em questão está em efetivo funcionamento é a existência de indicador formalmente instituído pela Secretaria, denominado Distribuição equitativa da carga tributária, e que leva em consideração o quociente entre a carga tributária incidente em outras UFs e a carga tributária incidente em MT (cf. SEFAZ-PRO-2023/03333, pg. 15).

Faz-se necessária, entretanto, a gestão desse risco externo dentro do processo de gestão de riscos da Secretaria, inserindo-o no inventário de riscos da entidade, inclusive com a finalidade de realizar o apropriado desenho e eventual





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

aperfeiçoamento (ex: considerar a carga tributária setorial de outros entes e outros; considerar essencialidade dos produtos, elasticidade tributária e elasticidade da demanda relativamente a cada setor tributado; etc) dos controles internos aplicáveis, conforme o caso, em resposta ao risco em questão.

b) Falhas ou insuficiências na aplicação dos dispêndios públicos voltados ao desenvolvimento regional : em uma perspectiva de médio e longo prazos, as despesas e investimentos realizados pelo entes públicos (estaduais, municipais e federais - na região) tendem a refletir significativamente na qualidade de vida e na capacidade econômica dos agentes privados estabelecidos na região, o que, conseqüentemente, afeta a capacidade tributária passiva e a própria pré-disposição dos contribuintes para cumprimento da obrigação tributária, sendo diversos os estudos que evidenciam tal relação de causalidade (vide, por exemplo: ANDREONI, J.; ERARD, B. & FEINSTEIN, J. *Tax compliance. Journal of Economic Literature* , v. 36, n. 2, pp. 851-852. 1998;).

Ademais, uma alocação de investimentos públicos eficiente e baseada em evidências tende a potencializar os pontos fortes da economia regional e permitir a mitigação de eventuais pontos fracos, propiciando um desenvolvimento econômico mais célere e consistente, que conseqüentemente redundará em maior arrecadação tributária no médio e longo prazos.

Por outro lado, falhas significativas na gestão dos gastos públicos em âmbito regional tendem a provocar o efeito contrário, ampliando o gap de conformidade tributária e, com isso, ocasionando a necessidade de aumento da carga tributária sobre a parcela restante dos contribuintes, para custeio da máquina pública, impactando, assim, a neutralidade tributária.

Em face disso, trata-se de fator exógeno relevante a ser considerado pela Secretaria em seu processo de gestão de riscos (Decreto Federal nº 9.203/2017, art. 4º, III), de modo que, em sendo priorizado segundo os critérios aplicáveis, seja objeto de ações





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

de tratamento e acompanhamento regulares pela entidade, dentro de sua esfera de competência, ainda que a resposta ao risco, naturalmente, possa envolver transferência ou compartilhamento desse risco.

c) Falhas na persecução de oportunidades potenciais decorrentes da aproximação do modelo tributário brasileiro aos parâmetros preconizados pela OCDE :

Para perseguir uma oportunidade, é preciso obter conhecimento apropriado e tempestivo sobre sua natureza e efeitos potenciais, o que requer o estabelecimento de controles específicos e/ou a adequada utilização de controles já existentes no sentido de obter informações tempestivas e relevantes que permitam a oportuna tomada de decisão.

Nesse sentido, a norma ABNT ISO 31000:2009 indica a importância de se identificar, também, os riscos associados com não perseguir uma oportunidade. A partir da identificação desses riscos, é possível orientar os controles internos da gestão para o seu adequado tratamento, permitindo aproveitamento das oportunidades cuja eventual perda esteja acima do nível de risco que uma organização esteja disposta a aceitar.

Em face disso, e considerando, por exemplo, o que foi indicado no capítulo 4 deste Relatório, considera-se que o inventário de riscos da SEFAZ também haveria de contemplar risco associado a perda de eventuais oportunidades decorrentes do fator exógeno em questão, o que poderia decorrer, por exemplo, do fato de não serem priorizados e aprofundados estudos nesse sentido em época oportuna.

Com efeito, o modelo de distribuição de competências tributárias dos entes federados no Brasil está distante do modelo adotado pela maioria dos países-membros da OCDE nos aspectos indicados no item 3.1 e capítulo 4 deste Relatório.

Ocorre que a realização de reforma da tributação sobre as demais bases econômicas de incidência, especialmente sobre a renda, visando uma maior aproximação ao





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

modelo destes países, pode ser benéfico às finanças públicas estaduais, ao menos no sentido de reduzir as perdas ocasionadas pela alteração no formato da tributação sobre o consumo, conforme indicado no mesmo capítulo 4 deste Relatório.

Contudo, a partir de reunião realizada junto à UPTE, UPER e outras unidades da SEFAZ responsáveis pelos estudos atinentes à reforma tributária, não foi possível identificar a existência, até o momento, de estudos e levantamentos nesse sentido.

Em vista disso, avalia-se que os estudos realizados pela Secretaria na forma do artigo 3º da Portaria SEFAZ nº 71/2023 também deveriam contemplar análises no sentido de que os estados possam exercer competências tributárias acerca do imposto sobre a renda, por exemplo, em moldes mais amplos que o atualmente preconizado pela Constituição Federal. O resultado dessas análises, conforme for, poderiam subsidiar a adoção de eventuais estratégias adicionais de gestão do fator exógeno em questão, caso consideradas vantajosas ao Estado (Decreto nº 9.203/2017, art. 4º, IV, c/c art. 2º, II; INC MP/CGU nº 1/2016, art. 8º, III e XII ; ABNT ISO 31000, item 5.3.3.c) .

65. Destacam-se como causas prováveis da falha identificada:

- o fato de que os processos de gestão de riscos da SEFAZ estão em fase incipiente (cf. SEFAZ-PRO-2023/03333, pg. 14), de modo que, conforme informado em reunião realizada no dia 11/07/2023, a metodologia atualmente preconizada pela Secretaria (disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/gestao-de-riscos>) está em fase de adequação e adaptação às reais necessidades e possibilidades atuais da Secretaria;
- o fato de que a unidade de gestão de riscos da SEFAZ conta com apenas uma servidora efetiva (140011) e um estagiário (matrícula 322365), conforme dados extraídos do sistema SEAP, o que se considera insuficiente para cumprimento da função conferida à unidade e atribuições previstas no Regimento Interno da Secretaria, mormente em vista o estágio de desenvolvimento e implementação iniciais





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

de metodologia, passando ainda pela necessária disseminação das práticas de gestão de riscos pelos diversos setores competentes (órgãos de primeira linha) dentro da entidade.

5.2 SE IMPACTOS POTENCIAIS DECORRENTES DE FATORES EXÓGENOS SÃO TRATADOS

66. A partir de informação constante às páginas 80 e 81 do processo SEFAZ-PRO-2022/00587 e do inventário de riscos da entidade remetida em resposta à SID nº 49/2023, verifica-se a previsão de ações de mitigação dos riscos decorrentes de fatores exógenos listados. As ações de mitigação estão indicadas a seguir:

| Riscos Inerentes | Classificação | Resposta | Ação de Contorno (o que você vai fazer para resolver o risco) |
|---|---------------|----------|---|
| Mudança da base tributária dos Estados pelo Congresso | Risco Alto | Mitigar | Influenciar o CONFAZ e CONSEFAZ nas manifestações a serem enviadas ao Congresso |
| Deficiências no monitoramento dos incentivos programáticos pela SEDEC | Risco Médio | Evitar | Propor uma regra definida para instituir um sistema de monitoramento integrado entre SEFAZ e SEDEC sobre os benefícios programáticos. |

Figura 6: Ações de contorno previstas para os riscos externos identificados

Fonte: Inventário de riscos da SEFAZ

67. Nesse contexto, para maior compreensão, dentre outros fatores, realizou-se reunião, na data de 11/07/2023 (SEFAZ-PRO-2023/04944), com a Unidade de Gestão de Riscos da SEFAZ, Unidade de Política Tributária Estadual (UPTE), a Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita (UPER), bem como outras unidades vinculadas à Secretaria-adjunta de Receita Pública (SARP).

68. Verificou-se, como medida de controle normatizada e instituída a realização de estudos por meio de grupo de trabalho designado pela Portaria nº 71/2023, o qual é composto por vários setores e unidades da Secretaria, sendo coordenado por servidor lotado na Unidade de Política Tributária Estadual (UPTE) e tendo por competências a realização de análises e estudos dos modelos e propostas de reforma tributária nacional e correspondentes impactos financeiros, produzir informações concernentes às propostas em discussão, propor adequações aos textos normativos em tramitação, analisar propostas de compensação





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

apresentadas pela União em decorrência de possíveis perdas de arrecadação e elaborar o relatório final das atividades desenvolvidas (cf. art. 3º da Portaria).

69. Por sua vez, quanto ao segundo risco externo identificado pela SEFAZ, a partir da reunião realizada na data de 11/07/2023, solicitou-se à Secretaria a apresentação de plano de tratamento ou documento equivalente no sentido de evidenciar o status das ações de controle estabelecidas relativamente ao risco identificado quanto ao monitoramento dos incentivos programáticos pela SEDEC.

70. O documento foi remetido na data de 18/07/2023, via correio eletrônico, estando registrado, quanto ao status de acompanhamento da ação de contorno correspondente, que foram disponibilizados relatórios no Reports que tratam do credenciamento e da fruição dos benefícios programáticos, os quais possibilitam o monitoramento dos incentivos concedidos para os contribuintes credenciados por meio do Registro e Controle da Receita (RCR) .

Achado 2: Necessidade de realização do desenho e estabelecimento de cronograma para efetiva implementação de controle associado a risco externo

71. O processo de gestão de riscos da entidade deve contemplar o estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos identificados (cf. Decreto Federal nº 9.203/2017, art. 4º, VI, e art. 17, III), entendidos esses como processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais (art. 5º, III, ibidem) .

72. Nesse sentido, para cumprir o papel de controle interno hábil a mitigar o risco em questão, faz-se necessário que a Secretaria aprimore o desenho da respectiva ação de controle planejada, podendo constituir-se, por exemplo, na edição de norma específica por parte da SEFAZ, na qualidade de órgão central responsável pela política tributária e fiscal (cf. LC nº 612/2019, art. 21, VI) e de corresponsável pela definição das políticas de concessão de incentivos fiscais (art. 21, XI, ibidem), visando estabelecer procedimentos de monitoramento dos benefícios fiscais concedidos pela SEDEC e, em sendo o caso, pelas demais secretarias de estado.

73. Tais procedimentos de monitoramento certamente contemplarão, em suas etapas, a





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

utilização dos relatórios disponibilizados pela UTPE/SEFAZ na forma indicada no status de acompanhamento da ação de contorno. Contudo, para um adequado desenho de controle administrativo, faz-se necessário o detalhamento completo dos procedimentos que serão observados, de forma padronizada e regular, pelas instâncias responsáveis pela ação de monitoramento segundo estabeleça a legislação de regência (cf. INC MP/CGU nº 1/2016, arts. 5º e 2º, V).

74. Destaca-se, ademais, que a edição e publicação de norma regulamentadora específica constitui-se o primeiro passo no sentido da implementação do controle administrativo em questão, sendo necessário, em seguida, a efetiva institucionalização desse controle interno, o que significa proporcionar os meios para seu efetivo funcionamento.

75. Nesse contexto, importa que a unidade de gestão de riscos da Secretaria (órgão de segunda linha) e, eventualmente, a auditoria (terceira linha), possam acompanhar tal processo, o que se dá, por exemplo, por meio do estabelecimento de cronograma para criação e sucessiva institucionalização do referido controle interno (art. 11, V, *ibidem*).

76. Verifica-se, portanto, a necessidade de que a Secretaria aprimore o desenho do controle interno administrativo relacionado ao risco: deficiências no monitoramento dos incentivos programáticos pela SEDEC, tendo em vista que a medida prevista como ação de contorno não atende perfeitamente os requisitos de controle interno administrativo hábil a mitigar o risco em questão.

77. Considera-se que as causas prováveis indicadas relativamente ao achado 1 também exerçam influência na falha presentemente descrita.

78. Um inadequado gerenciamento de risco externo associado à definição da política tributária no aspecto concernente à concessão de incentivos fiscais tem o potencial de prejudicar o desenvolvimento econômico regional de longo prazo em decorrência das falhas que poderão ser ocasionadas na implementação regular das medidas de incentivo à industrialização e fortalecimento da cadeia produtiva em setores considerados estratégicos para o Estado.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

6 RECOMENDAÇÕES

79. Em face do exposto, recomenda-se à Secretaria de Estado de Fazenda:

- 6.1. Dotar a Unidade de Gestão de Riscos dos recursos humanos e materiais necessários ao exercício de suas competências regimentais;
- 6.2. Ampliar, dentro do processo de gestão de riscos da entidade, a identificação e avaliação de riscos de origem externa, atualizando, a partir disso, o inventário de riscos da entidade;
- 6.3. Estabelecer cronograma ou plano de tratamento visando a efetiva implementação dos controles previstos em resposta aos riscos de origem externa identificados e avaliados pela Secretaria.

80. Por fim, indica-se à Secretaria considerar a adoção dos seguintes encaminhamentos em face do risco crítico atualmente representado pela reforma tributária nacional:

- a) Ampliar o escopo dos estudos relacionados a esse fator exógeno, de modo a compreender prováveis etapas posteriores da reforma, particularmente no que se refere à tributação sobre a renda e os modos como isso poderia compensar perdas decorrentes das alterações na forma da tributação sobre o consumo, bem como a redução das desigualdades regionais e, inclusive, uma maior aproximação ao modelo de distribuição de competências tributárias adotado pelos países-membros da OCDE (ver capítulos 3 e 4 deste Relatório).
- b) Realizar estudos adicionais quanto aos efeitos da reforma tributária sobre a autonomia federativa estadual e sua sustentabilidade fiscal de longo prazo, tendo por subsídio os resultados das exames realizados, em matéria econômica e tributária, constantes do documento *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work* (OCDE, 2022).
- c) Aprimorar as medidas preventivas adotadas pela entidade utilizando como subsídio os resultados dos estudos indicados acima.





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

d) Estabelecer plano de contingência visando a mitigação dos impactos negativos decorrentes da materialização desse evento de risco (controles mitigadores), avaliando a implementação de medidas como, por exemplo, a revisão, à luz dessas novas circunstâncias, das prioridades e valores anteriormente previstos para despesas permanentes, subvenções e investimentos de longo prazo e/ou outras medidas visando efeitos semelhantes (cf. Decreto Federal nº 9.203/2017, art. 4º, I).



CGESC1202302020



Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

7 CONCLUSÃO

81. Após avaliar as informações e documentos relacionados à gestão de fatores exógenos associados ao macroprocesso de tributação, sob responsabilidade da SEFAZ, conclui-se que a organização:

(I) Identifica e mensura os impactos potenciais decorrentes de fatores exógenos vinculados ao macroprocesso, com a ressalva de que há a necessidade de aprimoramento das etapas do processo de gestão de riscos da entidade, inclusive de modo a considerar outros riscos de categoria externa relevantes (conforme item 5.1 deste Relatório).

(II) Realiza o tratamento dos impactos potenciais decorrentes de eventos de origem externa identificados pela Secretaria no âmbito do macroprocesso, com a ressalva de que necessita aperfeiçoar o desenho de controle interno de gestão desenhado de forma incompleta, bem como estabelecer cronograma para sua efetiva implementação (conforme item 5.2 deste Relatório).

82. Sendo assim, tem-se que a Secretaria, de maneira geral, promove a mensuração e o tratamento dos impactos decorrentes de eventos externos, ressalvando-se que seus processos de gestão de riscos, no que concerne aos riscos de origem externa, possuem determinadas falhas relacionadas à identificação de riscos e desenho e institucionalização de controles internos de gestão.

83. As causas prováveis indicadas por esta auditoria para as falhas detectadas estão relacionadas, em síntese, à insuficiência de força de trabalho na unidade de gestão de riscos da entidade e ao fato de a Secretaria possuir um processo de gestão de riscos ainda incipiente.

84. Quanto a este último ponto, convém frisar, entretanto, que todos os órgãos e secretarias do Estado encontram-se em fase inicial de instituição de políticas de gestão de risco, sendo possível perceber que a SEFAZ, em que pese em estágio embrionário, encontra-se, de maneira geral, em situação consideravelmente avançada em relação aos demais órgãos e





Governo de Mato Grosso
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

entidades estaduais. Nesse contexto, os presentes apontamentos de auditoria e as correspondentes recomendações têm por objetivo fortalecer os processos de gestão de riscos da entidade.

85. Ainda que essas recomendações possam ser levadas, conforme o caso, a outros processos executados pela Secretaria, salienta-se, entretanto, que a presente avaliação e suas conclusões teve enfoque específico no gerenciamento de riscos de origem externa associados ao macroprocesso de tributação, em consonância com os objetivos e escopo do presente trabalho de auditoria.

86. Por fim, registra-se que, dada a criticidade do risco associado à reforma tributária nacional, foram realizadas indicações de possíveis encaminhamentos específicos concernentes a esse risco que podem ser tomados pela gestão, visando contribuir com a entidade na adoção das medidas cabíveis para mitigação desses risco crítico por meio do emprego de controles preventivos e mitigadores.

À apreciação superior.

Cuiabá, 27 de Julho de 2023

Renan José Duarte Batista
Auditor do Estado

Ariel Afonso Pinho
Auditor do Estado

Sérgio Antônio Ferreira Paschoal
Superintendente de Avaliação e Consultoria de Infraestrutura, Economia e Meio Ambiente

