



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

**Relatório de Auditoria 0030/2023**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
INTERESSADO:	Secretário de Estado de Fazenda
ASSUNTO:	Auditoria Operacional no Sistema Tributário Estadual. Avaliação do Macroprocesso de Tributação quanto aos aspectos de governança e orientação segundo os princípios tributários.

Gestão da Receita Pública. Tributação. Princípios Tributários. Governança. 1. A Secretaria, de modo geral, orienta sua atuação segundo os princípios considerados norteadores da boa política tributária e observa práticas de governança na concessão de benefícios tributários. 2. Constatação de falhas relacionadas à consolidação das normas tributárias, gestão de riscos, divulgação de informações tributárias relevantes, avaliação de resultados e gestão de custos de conformidade. 3. Recomendações e sugestões à Secretaria.

Cuiabá - MT  
Janeiro/2024





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. RESULTADOS DAS ANÁLISES

- 3.1. Questão 1: Se as normas tributárias são harmonizadas, consolidadas e divulgadas regularmente
- 3.2. Questão 2: Se os incentivos fiscais são alinhados à política econômica, tributária e financeira do Estado e aos princípios da tributação
- 3.3. Questão 3: Se as variações de alíquota tributária são fundamentadas e minimizadas
- 3.4. Questão 4: Se a implementação e manutenção de obrigações acessórias é racionalizada

### 4. RECOMENDAÇÕES

### 5. 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, emite-se o presente relatório de auditoria.
2. Trata-se de trabalho de auditoria no macroprocesso de Tributação, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), que tem por objetivo geral avaliar se a gestão do sistema tributário estadual, dentro de sua esfera de competência, atua segundo os princípios tributários da neutralidade, simplicidade clareza e orienta-se pela autonomia federativa e sustentabilidade fiscal.
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. Em face da identificação de risco crítico, de origem externa, associado à reforma tributária que tramita no Congresso Nacional, realizou-se a segregação da avaliação em etapas, tendo sido a primeira delas registrada no Relatório de Auditoria nº 20/2023, que analisou a 5ª questão de auditoria, relacionada à gestão de riscos externos por parte da SEFAZ.
5. Nesta segundo etapa do trabalho, foram avaliadas as demais questões de auditoria, as quais têm por objetivo avaliar (1ª) Se as normas tributárias são harmonizadas, consolidadas e divulgadas regularmente; (2ª) Se os incentivos fiscais estão alinhados à política econômica, tributária e financeira do Estado e aos princípios de tributação; (3ª) Se as variações de alíquota tributária são fundamentadas e minimizadas; e (4ª) Se a implementação e manutenção de obrigações acessórias é racionalizada. O tópico 2 deste Relatório traz maiores precisões acerca do contexto e metodologia do trabalho de auditoria.
6. A partir disso, realizou-se avaliação quanto à observância, pela Secretaria, de padrões nacionais e internacionais de tributação, com base em desdobramento dos princípios acima





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

elencados, estando o resultado das análises registrado no tópico 3 deste Relatório, as recomendações de auditoria formuladas no tópico 4 e a conclusão das análises e opinião de auditoria no tópico 5.

7. Para realização do trabalho foram analisados dados e informações associados ao objeto de auditoria disponíveis na literatura especializada, no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda e canais oficiais de outros entes subnacionais, bem como informações fornecidas em reuniões realizadas com agentes do corpo técnico da Secretaria e documentos remetidos em resposta à Solicitação de Informações e Documentos (SID) nº 120/2023 (SEFAZ-PRO-2023/08446).





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, tendo sido o objeto 'Sistema Tributário Estadual' selecionado para realização de trabalho de auditoria.

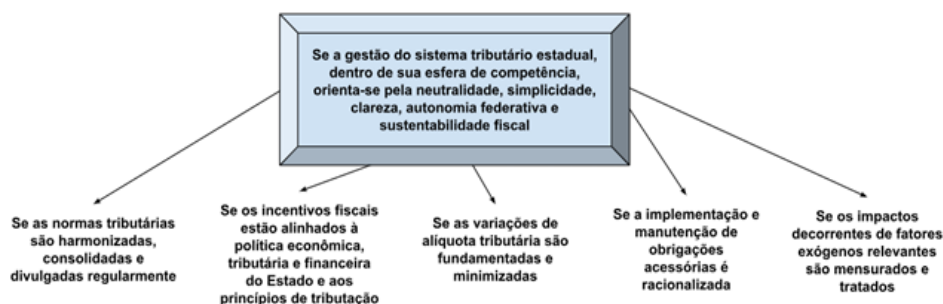
11. A seleção do referido macroprocesso levou em consideração, dentre outros fatores, a realização recente, por esta Controladoria, de trabalho conjunto de auditoria operacional com o Tribunal de Contas da União (TCU), visando subsidiar as discussões atinentes à melhoria do sistema tributário nacional e subnacional e a realização de trabalho recente de auditoria, pelo Tribunal de Contas Estadual, com maior enfoque nos riscos associados aos demais macroprocessos.





## 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:



Questões de auditoria

Fonte: Elaboração própria

## 2.3 FUNDAMENTAÇÃO DO TRABALHO DE AUDITORIA

### 2.3.1. Principais pontos de discussão

13. A doutrina em matéria tributária possui determinados pontos relevantes de debates, sendo que os efeitos dos entendimentos defendidos em cada caso teriam o potencial de influenciar a formulação dos critérios e as possíveis constatações deste trabalho de avaliação. Em vista disso, considera-se importante especificar os entendimentos adotados por esta auditoria, os quais estão em linha com aqueles adotados pelo Tribunal de Contas da União (RCBT, 2022) e outros órgãos de referência em matéria tributária.

14. O primeiro ponto relevante de discussão refere-se à consideração da política tributária como política pública autônoma ou como mera atividade arrecadatória. O segundo ponto refere-se ao que deve ser considerado como sistema tributário de referência para fins de





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

mensuração do gap de aplicação e determinação do montante de renúncia fiscal. O terceiro ponto relevante refere-se à compreensão do que sejam incentivos fiscais tributários, gasto tributário e benefícios tributários. O quarto ponto de discussão refere-se ao tratamento a ser dado às alterações na política fiscal tributária que não estejam compreendidas no conceito de renúncia de receita e, ao mesmo tempo, impactem a arrecadação prevista.

15. Para fins do presente trabalho de avaliação, foram adotados os seguintes entendimentos acerca desses pontos:

1. A política tributária é política pública autônoma sempre que possua finalidades extrafiscais, devendo-se, nesse caso, ser submetida aos mesmos procedimentos e boas práticas aplicáveis ao planejamento e implementação de políticas públicas em geral.
2. Considera-se como sistema tributário de referência, em âmbito estadual, aquele que deriva da aplicação da alíquota tributária nominal na tributação de todos os contribuintes potenciais que seriam alcançados pela exação se não existissem benefícios tributários estabelecidos por força da legislação tributária.
3. Em decorrência do entendimento acima, considera-se como benefício ou incentivo de natureza tributária quaisquer formas de tratamento diferenciado estabelecidos pela legislação tributária de forma a beneficiar determinado(s) contribuinte(s) ou setor(es) econômico(s); nesse contexto, esses institutos podem ser compreendidos, para efeitos desta análise de auditoria, de forma sinônima entre si.
4. O conceito de renúncia de receita formulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, § 1º) guarda inteira consonância com o entendimento acima, razão pela qual seria forçoso, à primeira vista, concluir que a referida norma dispensa a aplicação de medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária na hipótese de aplicação de política tributária que não esteja compreendida nesse conceito de renúncia fiscal. Entretanto, não se





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

pode olvidar que o conceito de renúncia fiscal trazido pelo referido dispositivo legal está dentro do contexto específico de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (conforme expressa o *caput* do dispositivo). Isso significa que a norma preocupou-se em garantir a existência de mecanismos específicos de controle de renúncia fiscal e seus impactos orçamentários de forma expressa no caso da concessão de benefícios tributários, o que não implica que a norma restrinja o conceito de renúncia fiscal ao conceito de benefício tributário ou a aplicação desses mecanismos de controle a essa hipótese. Assim, e em decorrência, especialmente, do disposto no artigo 12 da mesma LRF, considera-se que quaisquer medidas que impliquem redução da receita prevista deverão ser consideradas na elaboração da peça orçamentária, ainda que não configure, especificamente, uma política de gasto tributário.

### 2.3.2. Políticas tributárias enquanto políticas públicas

16. Políticas públicas requerem, fundamentalmente, uma decisão governamental consistente na definição de uma estratégia para solução de um problema público. Na visão de Saraiva (SARAIVA, J. B. C. Políticas Públicas. cit. p.28):

“É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação os recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos pelos diversos grupos que participam do processo decisório.”

17. Em face dessas características, e considerando as discussões doutrinárias existentes em torno do tema, tem-se que a política tributária é mais propriamente considerada como política pública quando utilizada para regular a economia ou incentivar ou desincentivar determinadas atividades privadas (extrafiscalidade).

18. Por outro lado, quando considerado apenas seu objetivo de obtenção de recursos para





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

financiamento das ações públicas, há entendimento doutrinário no sentido de que a política tributária não corresponderia a uma política pública autônoma.

19. Ocorre que o princípio da neutralidade, de larga aceitação doutrinária e aplicação na tributação nacional e internacional, preconiza precisamente que o sistema tributário aumente a receita ao mesmo tempo em que busque minimizar a discriminação a favor ou contra escolhas econômicas em particular. Isso implica que os mesmos princípios de tributação devem ser aplicados, em regra, a todas as formas de negócios, o que enfatiza o caráter puramente arrecadatório como prevalente na atividade de tributação.

20. Tem-se, assim, uma aparente contradição entre o princípio da neutralidade e a caracterização da política tributária como uma política pública.

21. A discussão é relevante à medida em que existem padrões e critérios específicos a serem empregados para avaliação de políticas públicas, os quais seriam aplicáveis à política tributária caso esta seja considerada uma política pública. Por outro lado, seria inapropriada a aplicação desses parâmetros e critérios à política tributária caso ela não possa ser considerada uma política pública autônoma, ao mesmo tempo em que a consideração da política tributária como uma política pública poderia, a uma primeira vista, desenfatar seu caráter neutro, dando prevalência a uma atuação estatal mais interventiva na economia por meio da tributação.

22. Conforme já referido, no entendimento desta auditoria, e após revisão da literatura especializada e jurisprudência aplicável, considera-se que a política tributária, como regra geral, deve ser neutra, isto é, tendo ênfase no objetivo de obtenção de recursos públicos e buscando-se, na realização dessa atividade arrecadatória, observar o princípio da neutralidade, de modo a influenciar o mínimo possível o comportamento econômico dos agentes privados submetidos à tributação.

23. Contudo, há situações em que o caráter neutro da política tributária será reduzido face a objetivos extrafiscais relevantes e devidamente fundamentados, havendo, inclusive, diversas





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

situações deste tipo expressamente previstas na Constituição Federal (art. 146-A; art. 151, I; art. 153, § 2º, I; art. 156, § 1º; art. 170, etc).

24. Precisamente nessas situações (vistas como excepcionais à regra geral de neutralidade), a definição da política tributária compreende caráter de política pública e, portanto, nesses casos, deveria submeter-se aos mesmos parâmetros de desenho, implementação e monitoramento aplicáveis às políticas públicas em geral.



CGESC1202400335



### 3 RESULTADOS DAS ANÁLISES

#### 3.1 QUESTÃO 1: SE AS NORMAS TRIBUTÁRIAS SÃO HARMONIZADAS, CONSOLIDADAS E DIVULGADAS REGULARMENTE

25. O objetivo desta primeira questão de auditoria é identificar o que pode ser feito ou o que já está sendo feito, no que concerne às competências da Secretaria, para modernizar e simplificar as normas tributárias do Estado de Mato Grosso, sem a necessidade de buscar o caminho incerto e custoso de uma alteração legislativa, e se há medida visando implementar as novas tecnologia existentes com o fim de simplificar o entendimento do contribuinte quanto à aplicação dessas normas. Ela desdobra-se em cinco subquestões, conforme a seguir:



Questões de auditoria: desdobramento da Questão 1

Fonte: Elaboração própria





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

**Subquestão 1: Se as normas tributárias são revisadas regularmente e estão em harmonia com o sistema tributário nacional**

26. Em análise ao Regimento Interno da Secretaria, verificou-se a existência de unidade com atribuições específicas acerca da edição e revisão das normas tributárias, cuja efetiva atuação foi confirmada em reunião realizada em 06/10/2023. Ademais, por meio dos testes de auditoria executados pela equipe não foram detectadas inconsistências significativas em relação ao sistema tributário nacional, ressalvado o que será indicado em achado específico deste trabalho de auditoria.

**Subquestão 2: Se as normas tributárias de cada tributo são consolidadas periodicamente em texto único**

27. Em resposta à SID nº 120/2023, a SEFAZ, por meio do processo SEFAZ-PRO-2023/08446, informou que mantém na sua página na internet Portal da Legislação, divulgando o arcabouço da legislação tributária estadual vigente, com os dispositivos acrescentados e com os novos textos dados aos dispositivos alterados, bem como as revogações determinadas, preservando em segundo plano os textos alterados e revogados. Em análise ao conteúdo do referido Portal, entretanto, constatou-se a inexistência de um documento único compilado com todos os tributos Estaduais.

28. A ausência de um documento único que compile a legislação tributária vigente, relativa a cada um dos tributos, prejudica o cumprimento das obrigações tributárias. A consolidação da legislação tributária vigente em texto único proporciona maior clareza, simplicidade e segurança jurídica aos contribuintes do imposto, bem como a quaisquer outras partes interessadas.

29. Cabe ressaltar que a consolidação de leis em texto único não se confunde com regulamento. Neste, as normas destinam-se a explicitar o conteúdo das leis. Naquela, as normas são exatamente as mesmas que estão nas leis consolidadas.

30. Consolidação das leis é uma expressão da Teoria Geral do Direito que designa a "reunião, num só diploma legislativo, de leis esparsas sobre determinada matéria,





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

uniformizando-as, sem, contudo, fazer qualquer inovação" (DINIZ, M. H. Dicionário Jurídico, Saraiva, São Paulo, 1998, vol. 1, pág. 805). Pelo fato de não permitir inovações, a consolidação deve indicar, em seguida a cada dispositivo, o dispositivo da lei consolidada que está reproduzindo.

31. A rigor, portanto, uma verdadeira consolidação de leis pode ser veiculada até por ato administrativo de posição hierárquica inferior, não havendo de ser, necessariamente, editada por meio de Decreto. Não obstante isso, a consolidação realização por meio de Decreto permitiria que, no mesmo texto, fossem encartadas normas de natureza regulamentar, isto é, normas que não reproduzem literalmente outras existentes em leis, mas as explicitam.

32. Salienta-se, entretanto, que a consolidação de lei aqui referida vai além do conteúdo atualmente constante de decretos regulamentares, constituindo-se em um documento único que compila toda a legislação tributária (CTN, art. 96) relativa a cada tributo.

33. Nesse sentido, no exercício de 2019 o Tribunal de Contas da União realizou levantamento de auditoria com o objetivo de identificar os principais gargalos e riscos envolvidos nos procedimentos necessários para cumprimento das obrigações tributárias, tendo recomendado à Receita Federal do Brasil (RFB) a elaborar a consolidação, em texto único e por tributo federal instituído, da legislação vigente (cf. Acórdão n. 1.105/2019-TCU-Plenário). Posteriormente, a RFB editaria normas, por meio de Instrução Normativa, onde realizaria a consolidação e sistematização de dezenas de normas esparsas que tratam acerca de cada tributo, sendo, dentre outras possíveis soluções semelhantes, uma boa prática de referência que pode ser adotada em nível estadual.

34. Em resposta à SID nº 120/2023, a SEFAZ, por meio do processo SEFAZ-PRO-2023/08446, informou que mantém na sua página na internet Portal da Legislação, divulgando o arcabouço da legislação tributária estadual vigente, com os dispositivos acrescentados e com os novos textos dados aos dispositivos alterados, bem como





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

as revogações determinadas, preservando em segundo plano os textos alterados e revogados. Em análise ao conteúdo do referido Portal, entretanto, constatou-se a inexistência de um documento único compilado com todos os tributos Estaduais.

35. A ausência de um documento único que compile a legislação tributária vigente, relativa a cada um dos tributos, prejudica o cumprimento das obrigações tributárias. A consolidação da legislação tributária vigente em texto único proporciona maior clareza, simplicidade e segurança jurídica aos contribuintes do imposto, bem como a quaisquer outras partes interessadas.

36. Cabe ressaltar que a consolidação de leis em texto único não se confunde com regulamento. Neste, as normas destinam-se a explicitar o conteúdo das leis. Naquela, as normas são exatamente as mesmas que estão nas leis consolidadas.

37. Consolidação das leis é uma expressão da Teoria Geral do Direito que designa a "reunião, num só diploma legislativo, de leis esparsas sobre determinada matéria, uniformizando-as, sem, contudo, fazer qualquer inovação" (DINIZ, M. H. Dicionário Jurídico, Saraiva, São Paulo, 1998, vol. 1, pág. 805). Pelo fato de não permitir inovações, a consolidação deve indicar, em seguida a cada dispositivo, o dispositivo da lei consolidada que está reproduzindo.

38. A rigor, portanto, uma verdadeira consolidação de leis pode ser veiculada até por ato administrativo de posição hierárquica inferior, não havendo de ser, necessariamente, editada por meio de Decreto. Não obstante isso, a consolidação realizada por meio de Decreto permitiria que, no mesmo texto, fossem encartadas normas de natureza regulamentar, isto é, normas que não reproduzem literalmente outras existentes em leis, mas as explicitam.

39. Salienta-se, entretanto, que a consolidação de lei aqui referida vai além do conteúdo atualmente constante de decretos regulamentares, constituindo-se em um documento único que compila toda a legislação tributária (CTN, art. 96) relativa a cada tributo.

40. Nesse sentido, no exercício de 2019 o Tribunal de Contas da União realizou levantamento de auditoria com o objetivo de identificar os principais gargalos e riscos





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

envolvidos nos procedimentos necessários para cumprimento das obrigações tributárias, tendo recomendado à Receita Federal do Brasil (RFB) a elaborar a consolidação, em texto único e por tributo federal instituído, da legislação vigente (cf. Acórdão n. 1.105/2019-TCU-Plenário). Posteriormente, a RFB editaria normas, por meio de Instrução Normativa, onde realizaria a consolidação e sistematização de dezenas de normas esparsas que tratam acerca de cada tributo, sendo, dentre outras possíveis soluções semelhantes, uma boa prática de referência que pode ser adotada em nível estadual.

**Subquestão 3: Se as normas tributárias são divulgadas tempestivamente em canal apropriado**

41. De acordo com os dados analisados na auditoria, constatou-se que a SEFAZ possui os seguintes canais de atendimento relacionados aos serviços fazendários:

- PORTAL DA LEGISLAÇÃO;
- PORTAL DO CONHECIMENTO;
- ATENDIMENTO TELEFÔNICO - CALL CENTER;
- SEFAZ PARA VOCÊ;
- CONSULTA FORMAL - SISTEMA E-PROCESS;
- NOTA MT;
- SUPORTE TÉCNICO (SISTEMAS FAZENDÁRIOS);
- PORTAL TRANSPARÊNCIA SEFAZ;
- MT CIDADÃO – GOVERNO DIGITAL;
- MT EMPRESARIAL – GOVERNO DIGITAL;
- IARA;
- OUTROS CANAIS (bancos arrecadadores conveniados; Emissão de guias para pagamento; Sistema Servidor Fazendário - mediante cadastro prévio; Ouvidoria).

42. Verificou-se, ademais, capacidade da Secretaria em disponibilizar e informar o cidadão das normas tributárias recém-publicadas.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

#### **Subquestão 4: Se há facilidade de acesso, pelos interessados, às normas tributárias vigentes**

43. A SEFAZ informou, por meio do processo Sigadoc SEFAZ-PRO-2023/08446, que mantém, na sua página na internet o “Portal da Legislação”, divulgando o arcabouço da legislação tributária estadual vigente, com os dispositivos acrescidos e com os novos textos conferidos aos dispositivos alterados, bem como com as revogações determinadas, preservando em segundo plano os textos alterados e revogados.

44. Conforme nota metodológica que fundamenta o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), o fácil acesso ao portal de transparência se dá a partir do site principal do governo em até dois cliques, como também todo acesso ao seu conteúdo deve ser de até dois cliques. Em consulta ao sítio ([www.sefaz.mt.gov.br](http://www.sefaz.mt.gov.br)), verifica-se a possibilidade de acesso ao Portal da Legislação, Portal do Conhecimento, Portal da Transparência, Sefaz Para Você, Gestão Fiscal, Contencioso Administrativo, entre outros serviços, com apenas 2 cliques.

45. Buscando, porém, verificar a percepção, por parte dos contribuintes, em relação ao acesso às normas tributárias estaduais e à interpretação dada a tais normas, realizou-se pesquisa junto a profissionais da área do Direito acerca da clareza, simplicidade e facilidade de acesso às informações e normas tributárias, tendo sido obtidos os seguintes resultados:

- O percentual de 64,3% dos pesquisados entende que o portal da Secretaria de Fazenda não é simples e amigável;
- Para 57,1% dos consultados encontraram dificuldades de acesso à legislação tributária.

46. Constata-se, assim, que a Secretaria observa boas práticas em termos transparência e facilidade de acesso. Entretanto, a percepção de usuários da área jurídica e contábil indica que há considerável espaço para melhorias.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

**Subquestão 5: Se as disposições normativas tributárias são claras e concisas**

**Achado 2: Ausência de definições de conceitos e entendimentos relativamente aos termos empregados na legislação tributária**

47. Analisando-se o conteúdo existente na Página Oficial da Secretaria e no Portal do Conhecimento, não foi possível localizar a disponibilização de um glossário na legislação tributária, bem como a publicação do teor das decisões, consultas tributárias, súmulas vinculantes, pareceres normativos e congêneres.

48. A literatura em matéria tributária preceitua que uma maior complexidade tributária pode gerar uma menor conformidade com a legislação e, conseqüentemente, maior evasão fiscal (Richardson, 2006), em função da maior dificuldade que os contribuintes têm para compreendê-la e cumpri-la integralmente (Saad, 2014). Já Lamadrid (2020) cita que a falta de clareza da legislação propicia a elevação do gap tributário.

49. O ICMS, além de ser o tributo mais representativo na carga tributária do país (RFB, 2017), carrega maior complexidade em função da quantidade de dispositivos legais. Ocorre que a complexidade dos termos empregados na legislação tributária impacta diretamente a conformidade e a eficiência do sistema. Dados recentes revelam a existência de desafios substanciais ao interpretar termos específicos, ou que resultam em erros inadvertidos e aumentam o potencial de litígios prolongados. Com efeito, estima-se que o contencioso tributário, no Brasil, chega a quase 50% do PIB.

50. Nesse sentido, dando continuidade à pesquisa anteriormente mencionada, realizou-se o seguinte questionamento:





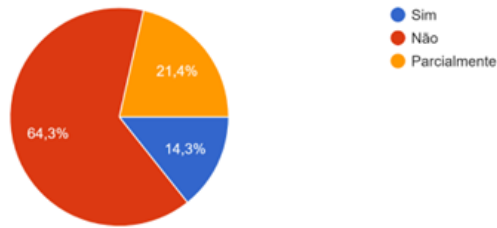
Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

6. Em resumo, você considera as disposições normativas tributárias estadual claras, concisas e transparentes?

14 respostas



Clareza, consição e transparência da legislação tributária

Fonte: Dados da Pesquisa

51. A falta de adequada compreensão, pelas partes interessadas, acerca normas tributárias vigentes têm o potencial de elevar o número de demandas dos contribuintes à Administração, bem como provocar falhas ou dificuldades no cumprimento de obrigações acessórias ou principais pelos contribuintes e consequente elevação do gap tributário.

52. A causa provável associada à presente constatação é a inexistência, no âmbito da Secretaria, de referenciais metodológicos específicos adotados para elaboração e divulgação de informações de natureza tributária.

53. Em face disso, a disponibilização de um glossário na legislação tributária, bem como a publicação do teor das decisões, consultas tributárias, súmulas vinculantes, pareceres normativos e afins representa medida preventiva relevante contra litígios e falhas interpretativas. Esse recurso ofereceria definições claras e acessíveis para os termos técnicos frequentemente encontrados na legislação, promovendo a transparência e facilitando a conformidade voluntária, a simplificação e a coesão das normas estaduais.

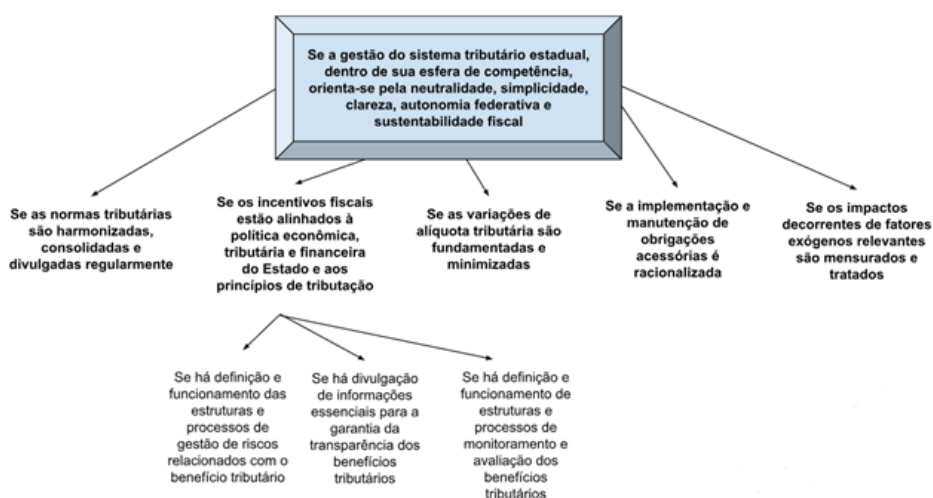


CGESC1202400335



### 3.2 QUESTÃO 2: SE OS INCENTIVOS FISCAIS SÃO ALINHADOS À POLÍTICA ECONÔMICA, TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DO ESTADO E AOS PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO

54. A segunda questão de auditoria está voltada para a concessão de benefícios fiscais tributários, tendo sido abordados os seguintes pontos relevantes (subquestões):



Questões de auditoria: desdobramento da Questão 2

Fonte: Elaboração própria

#### 3.2.1. Subquestão 1: Se há definição de estruturas e processos de gestão de riscos relacionados com os benefícios tributários

55. Com relação aos riscos associados à concessão de benefícios fiscais, foram avaliados os seguintes quesitos:

- Se a entidade identifica, avalia e trata riscos associados à concessão de benefícios tributários no âmbito de seus processos formais de gestão de riscos;
- Se há identificação e gestão de riscos à sustentabilidade fiscal relacionados com o benefício tributário;
- Se há identificação e gestão de riscos de evasão e elisão fiscal relacionados com o





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

benefício tributário;

- d. Se há identificação e gestão de riscos ao alcance dos resultados da política tributária relacionados com o benefício tributário.

56. Registra-se que, à exceção do primeiro item, os demais foram avaliados quanto à existência de identificação e formas efetivas de tratamento desses riscos por parte da Secretaria, ainda que sem sua inclusão no processo geral de gestão de riscos da entidade. Optou-se por tal abordagem pelo fato de o processo formal de gestão de riscos encontrar-se em fase de implementação na Secretaria.

57. A partir da análise do inventário de riscos remetido pela SEFAZ por meio do processo SEFAZ-PRO-2023/03333, é possível constatar que a Secretaria identificou e previu tratamento para risco associado à concessão de benefícios fiscais. A gestão do risco em questão foi objeto de avaliação na primeira etapa do presente trabalho de auditoria, registrada no RA nº 20/2023, em razão de ter sido categorizado como de origem externa.

58. No que concerne à gestão de riscos à sustentabilidade fiscal, ressalta-se que, de acordo com estudo sobre benefícios fiscais do ICMS realizado pelo Comitê Nacional de Secretários de Estado de Fazenda (COMSEFAZ) e disponibilizado pela SEFAZ como informação anexa à Informação Conjunta nº 1/2023/2023 UPT/UPER - SARP/SEFAZ, a renúncia fiscal do ICMS estaria estimada em, aproximadamente, 34% da receita bruta, o que indica a necessidade de redução desse patamar até o exercício de 2025 (cf. art. 13 da LC 614/2019).

59. Dada a limitação de tempo e em função do escopo e das prioridades estabelecidas para o presente trabalho, não foi realizada avaliação específica do risco de eventual descumprimento do referido limite dentro do prazo fixado.

60. Convém destacar, entretanto, que a existência de dispositivo legal, de âmbito estadual, estabelecendo um teto para o montante de renúncia fiscal é medida relevante e considerada avançada segundo os parâmetros internacionais de tributação.

61. Nesse sentido, salienta-se a importância da observância do dispositivo legal em questão, ao mesmo tempo em que aponta-se a necessidade de que a Secretaria procure monitorar o





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

risco de eventual extrapolação (ou indicativo de extrapolação) do limite fixado, bem como se os fatores determinantes decorreriam principalmente de fatores exógenos (por exemplo: concessão de novos benefícios impositivos firmados no âmbito do CONFAZ) ou se estariam sob controle da gestão pública estadual, podendo ser objeto de soluções mais imediatas.

62. Quanto aos riscos de evasão e elisão fiscal, importa destacar que as práticas mais avançadas em termos de fiscalização tributária - nesse ponto estreitamente conexas ao macroprocesso de tributação - preconizam que o planejamento da fiscalização tributária anual seja orientada, precisamente, pela busca de redução quantificável do gap de conformidade e gap de aplicação, sendo que, (especialmente) neste último caso, a ação da fiscalização atacaria as mesmas causas do risco presentemente descrito, isto é, práticas de evasão, elisão ou erros associados ao usufruto de benefícios tributários pelos contribuintes.

63. Outra forma apropriada de tratamento dos riscos relacionados acima seria a existência de etapa específica, dentro do processo de desenho de cada benefício fiscal, em que fosse avaliada a magnitude desses riscos, bem como a previsão, em sendo o caso, de medidas de tratamento proporcionais.

64. Contudo, dado o caráter mais avançado das práticas indicadas, elas não foram consideradas, neste momento, como critério de auditoria para fins de avaliação, sendo suficiente observar que a Secretaria possui estruturas e processos orientados à identificação e tratamento desses riscos.

### **Achado 3 - Ausência de identificação e gestão de riscos ao alcance dos resultados da política tributária relacionados com o benefício tributário**

65. O Decreto nº 4.142/2002 possui dispositivo específico que estabelece diretrizes de política tributária, não tendo sido identificada norma que altere ou revogue tais disposições. Muito embora a maior parte dessas diretrizes sejam bastante gerais, algumas delas possuem grau de concretude suficiente para orientar o monitoramento de resultados da política tributária, o que, entretanto, não é realizado pela Secretaria. No que tange ao





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

presente ponto de análise, há que se considerar, em particular, o disposto no inciso IV do parágrafo único do artigo 6º, que prevê a diminuição ordenada da tributação do setor industrial e da produção agropecuária, direcionando-a para o consumo-varejo.

66. Nesse sentido, tem-se que, numa perspectiva inicial, haveria necessidade de que a concessão de benefícios tributários procure produzir esse resultado preconizado pela diretriz de política tributária; ou, caso já não seja esse o objetivo estratégico do Estado, faz-se necessária sua atualização por meio de alteração ou revogação do referido dispositivo normativo.

67. Assim, uma vez estabelecida formalmente determinada diretriz de política tributária, bem como a correspondente metodologia a ser adotada (conforme preconiza o mesmo Decreto), faz-se necessário que a Secretaria realize estudos e avaliações, e/ou normatize sua realização, quanto ao alcance dos resultados esperados pela política tributária, no exercício da competência estabelecida pela Lei Complementar nº 612, art. 21, VI e XI, bem como pelo § 3º do artigo 5º do Decreto nº 288/2019 (o qual regulamenta a Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003).

68. Conforme destacado no RCBT, dada a existência de diferenças significativas entre os diferentes tipos de benefícios tributários (em termos de objetivos, público-alvo, exigência de contrapartida etc), tem-se diferentes níveis de complexidade na sua operação e monitoramento. Nesse contexto, alguns incentivos precisarão de uma supervisão mais intensa, enquanto outros ocorrem de forma mais automática. Para tanto, faz-se necessária a categorização dos diferentes benefícios tributários objeto de concessão, bem como a definição de um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de operação e monitoramento de cada categoria.

69. Tal procedimento, aliado a uma análise criteriosa quanto aos requisitos e custos para coleta de dados necessários ao monitoramento dos benefícios e cálculo do montante da





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

renúncia fiscal, estabelecerão as bases para uma posterior e adequada análise e avaliação dos benefícios concedidos e sua aderência aos objetivos estratégicos do Estado e às diretrizes estabelecidas pela sua política tributária.

70. Ainda quanto a esse ponto, convém ressaltar que o estudo promovido pelo COMSEFAZ visando à avaliação de impactos dos incentivos de ICMS do Estado de Mato Grosso, e disponibilizado pela SEFAZ em anexo à Informação Conjunta nº 1/2023 UPTÉ/UPER - SARP/SEFAZ, indica que a maior concentração de incentivos fiscais de ICMS no estado esteve nas empresas ligadas ao comércio ou serviços (quase 60%), o que pode indicar possível contrariedade à diretriz tributária estabelecida pelo supramencionado Decreto nº 4.142/2002.

71. A presente constatação tem como causa provável o fato de os processos de gestão de riscos da Secretaria estarem em fase incipiente, a qual já foi apontada e tendo sido objeto de recomendação na primeira etapa desta auditoria.

72. Destaca-se, assim, a necessidade de que a Secretaria aprimore os instrumentos de governança orientados ao alcance dos resultados pretendidos com a concessão de benefícios tributários, sob pena de produzir efeitos inesperados a partir da política tributária por ela conduzida. Ademais, a condução sistemática de estudos e avaliações por parte da Secretaria (e/ou das secretarias gestoras) tem o potencial de identificar pontos positivos e possíveis necessidades de revisão da política de concessão de benefícios.

73. Convém ponderar, não obstante, a boa prática representada pela iniciativa da Secretaria em disponibilizar os dados necessários à realização do referido estudo, o qual, por sua vez, identificou impacto positivo da concessão de benefícios tributários quanto à geração de emprego e renda na economia mato-grossense relativamente ao exercício de 2019.

### **3.2.2. Subquestão 2: Se há divulgação das informações essenciais para a garantia da transparência do benefício tributário**

74. Acerca do aspecto de transparência das informações relacionadas aos benefícios tributários, foram avaliados os seguintes quesitos:





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

- a. Se há divulgação dos custos estimados e rol de beneficiários dos gastos tributários;
- b. Se há divulgação da metodologia de cálculo da renúncia de receita;
- c. Se há divulgação de todos os programas de gastos tributários vigentes, das correspondentes normas autorizativas e da autoridade ou departamento responsável pela sua administração;
- d. Se há divulgação detalhada dos objetivos e justificativas dos gastos tributários, critérios de elegibilidade, medidas de compensação e seus possíveis impactos setoriais;
- e. Se há divulgação de dados estatísticos e econômicos relevantes acerca dos beneficiários dos gastos tributários.

75. Consideram-se como elementos basilares dos benefícios tributários que devem ser dados ao conhecimento público (cf. FMI apud TCU, RCBT, 2022): (1) o montante estimado dos benefícios tributários e (2) o rol de contribuintes favorecidos.

76. A SEFAZ divulga o montante estimado dos benefícios tributários por meio das leis de diretrizes orçamentárias de cada ano. As informações disponíveis no Portal do Conhecimento, por sua vez, estão segregadas por categoria de benefícios fiscais descrita de forma resumida, o que representa uma boa prática.

77. No que se refere ao cálculo da renúncia e à avaliação dos resultados alcançados, o RCBT indica os seguintes quesitos: (I) divulgação dos métodos empregados para cálculo da renúncia de receita; e (II) divulgação dos resultados alcançados pela política tributária identificados mediante avaliação.

78. Acerca desse aspecto, a Resolução Atricon nº 6/2016, que aprova diretrizes para o controle externo das receitas e renúncias de receitas, define como itens a serem fiscalizados: (I) se há publicidade e transparência dos valores dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados na sua mensuração; e (II) se há publicidade e transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados para o seu monitoramento e avaliação.

79. Verificou-se que a SEFAZ divulga sua metodologia de de cálculo da renúncia de receita





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

por meio das peças orçamentárias, disponibilizadas no endereço eletrônico: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/22718555-loa-2023> . Por sua vez, o tamanho da redução de impostos, isto é, a renúncia fiscal efetiva, é divulgada pela Secretaria por meio de Demonstrativo de Renúncia Fiscal Fruída por tributo, tipo e dispositivo normativo: ( <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> ). Os beneficiários dos incentivos fiscais concedidos também podem ser consultados no referido portal, por meio do endereço eletrônico: <https://www.sefaz.mt.gov.br/rcr-fe/consultacredenciados>.

80. Os dados constantes no sítio eletrônico da Secretaria ficam disponíveis para download em formato de planilha eletrônica e, conforme referido, permitem identificar os gastos tributários disponíveis, seus custos e a fundamentação legal (leis e regulamentos autorizativos). A Secretaria disponibiliza também, no Portal da Transparência: (<https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>), a Relação dos Programas de Incentivos.

81. Salia-se que o RCBT preconiza a disponibilização das seguintes informações legais, estatísticas e econômicas relativas aos benefícios tributários em vigor (IBP, 2018, apud TCU, RCBT, 2022):

- número de contribuintes beneficiários para cada gasto;
- tamanho da redução de impostos;
- distribuição geográfica dos beneficiários;
- o setor e a identidade das pessoas jurídicas beneficiárias;
- agência responsável pela implementação e revisão de cada gasto tributário;
- para incentivos de investimentos, a identificação do beneficiário, valor do benefício fornecido e dados relacionados ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade e da contrapartida prevista (as divulgações públicas devem incluir quaisquer dados relacionados ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade, como níveis de emprego ou investimentos feitos);

82. Analisando-se as informações disponibilizadas pela Secretaria em seu sítio eletrônico,





Portal da Transparência e Portal do Conhecimento, não foi possível localizar as seguintes informações relativas aos beneficiários dos gastos tributários: (a) setor e a identidade das pessoas jurídicas beneficiárias; e (b) para incentivos de investimentos: a identificação do beneficiário, valor do benefício fornecido e dados relacionados ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade e da contrapartida prevista.

83. Quanto aos órgãos responsáveis, muito embora estejam arrolados pela Lei nº 7.958/2003 relativamente aos benefícios relacionados a políticas de desenvolvimento (art. 1º, parágrafo único), seria importante uma divulgação consolidada e de fácil acesso, juntamente com outras informações relevantes acerca dos benefícios tributários vigentes no Estado. Ademais, a listagem constante do supracitado diploma legal está desatualizada em relação à atual estrutura da Administração Pública Estadual estabelecida pela Lei Complementar nº 612/2019.

84. Tratam-se, pois, de aspectos que também apresentam margem de potenciais melhorias por parte da Secretaria, ainda que se trate de prática de transparência considerada mais avançada.

#### **Achado 4 - Falhas na divulgação de programas de benefícios tributários vigentes e normas autorizativas indicadas como fundamentação legal**

85. Realizando-se a sintetização da informação com base na correspondente norma de fundamentação e procedendo-se ao cruzamento dos códigos desses benefícios com as informações constantes do Demonstrativo de Renúncia Fiscal, é possível obter o seguinte quadro (detalhes das constatações podem ser consultados no documento Apêndice I):

<i>Fundamento</i>	<i>Contagem</i>
Convênio ICMS	35
Convênio ICMS (anterior à EC 03/1993)	24
Dispositivo legal	200
Não Informado/inconsistente	28
<b>Total geral</b>	<b>287</b>

#### **Fundamentação legal da renúncia fiscal fruída**

Fonte: Elaborado a partir de informações e documentos disponíveis no Portal do Conhecimento, Portal da Legislação e Portal da Transparência





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

86. Como se pode observar no quadro acima, não há divulgação da fundamentação legal (ou esta é inconsistente, por exemplo, em decorrência de o dispositivo legal informado ter sido revogado) relativamente a 28 códigos de benefícios tributários concedidos em 2022 .

87. Acrescenta-se, ademais, que é altamente recomendável que sejam formalmente incorporados à legislação estadual os convênios ICMS (posteriores à Emenda Constitucional nº 03/1993) ainda não incorporados por meio de lei em sentido estrito, os quais totalizam o quantitativo de 24 códigos de benefícios tributários fruídos em 2022 .

88. É igualmente recomendável que a legislação tributária estadual estabeleça os benefícios tributários mediante lei específica, evitando-se o uso de benefícios instituídos com base em competência ampla exercida, por exemplo, na forma do artigo 2º da Lei nº 7.925/2003.

89. A causa provável associada à presente constatação é a inexistência, no âmbito da Secretaria, de referenciais metodológicos específicos adotados para elaboração e divulgação de informações de natureza tributária, tendo impacto potencial sobre a segurança e consistência jurídicas do sistema tributário estadual.

**Achado 5 - Insuficiência de detalhamento dos objetivos e justificativas dos gastos tributários, critérios de elegibilidade, medidas de compensação e seus possíveis impactos**

90. O RCBT preconiza a disponibilização dos seguintes detalhamentos relativos aos gastos tributários: (I) objetivos e justificativas; (II) critérios de elegibilidade; e (III) medidas de compensação e seus impactos potenciais.

91. Os objetivos e justificativas dos gastos tributários podem ser extraídos, em nível mais geral, a partir do artigo 1º, caput, da Lei nº 7.958/2003, que define o plano de desenvolvimento de Mato Grosso, cria fundos e dá outras providências. Também é possível extrair objetivos e justificativas dos benefícios tributários, ainda em nível geral, a partir da proposição do PLC vinculado à Mensagem nº 114/2019, que deu origem à Lei Complementar nº 631/2019.



CGESC1202400335



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

92. Ademais, versando acerca dos benefícios programáticos concedidos em âmbito estadual, a Mensagem nº 114/2019 indica que o PLC em questão traria "(...) [u]ma possibilidade de acesso maior para investimentos na verticalização da economia mato-grossense, com o objetivo de impulsionar a agregação de valor aos produtos primários em que o somos campeões nacionais. Objetivamos ser também um grande polo da agroindústria".

93. É possível inferir que o objetivo de desenvolvimento da agroindústria consiste-se em um objetivo estratégico do Estado que remonta há décadas, sendo referido expressamente pelo Decreto nº 4.142/2002 (art. 6º, parágrafo único, IV). A partir desse mesmo dispositivo normativo, também é possível extrair, igualmente em linhas gerais, possíveis impactos setoriais das medidas de compensação então esperadas.

94. Observa-se, assim, que os objetivos e justificativas estão estabelecidos em termos gerais. Entretanto, faz-se necessário o detalhamento desses objetivos e justificativas de forma consolidada e, mais importante, de forma mais concreta, convertendo-os em objetivos específicos e metas de médio e longo prazo.

95. Relativamente aos critérios de elegibilidade, buscando-se pelo termo-chave 'benefícios fiscais' ou outros semelhantes, na página oficial da Secretaria, é possível chegar à página denominada 'Incentivos MT', onde se indica que para "aderir aos benefícios e incentivos fiscais em Mato Grosso, os contribuintes devem acessar o Sistema de Registro e Controle da Renúncia Fiscal (RCR), disponível dentro do Acesso Web (acesso restrito) da Sefaz". A referida página também traz uma referência ao Portal do Conhecimento e às Perguntas Frequentes, onde o contribuinte poderá tirar outras dúvidas acerca do sistema ou dos incentivos fiscais em si.

96. Entretanto, ao acessar esses portais, é possível perceber que as soluções de dúvidas e orientações são direcionadas, em geral, àqueles contribuintes que já possuem razoável conhecimento dos benefícios existentes e aos critérios para sua fruição. As figuras a seguir são ilustrativas disso:





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

Adicionar Benefício Fiscal

SELECIONE O BENEFÍCIO FISCAL DESEJADO

Descrição

MT999999 - Remissão e Anistia sem migração
ST000001 - Regime Optativo de Tributação da Substituição Tributária
MT029003 - Crédito presumido nas saídas interestaduais de carnes e miudezas das espécies bovina e bufalina.
MT001085 - Isenção em operações e prestações internas e de importação, destinadas a Zona de Processamento de Exportação - ZPE.
MT001172 - Redução de Base de Cálculo nas operações internas e de importação com veículos automotores rodoviários.
MT001245 - Redução da Base de cálculo das operações com carnes e miudezas comestíveis das espécies bovina e bubalina
MT001134 - Isenção do ICMS no fornecimento de energia elétrica classe rural com até 50 Kwh.
MT001138 - Isenção prestações de serviço de transporte executadas dentro do território nacional, exclusivamente, nas operações que destinem ao exterior mercadorias
MT001139 - Prestações de serviços de transporte aéreo intermunicipal, interestadual e internacional de passageiro -
MT001148 - Redução da Base de cálculo crisálidas ou pupa de borboletas, frutas frescas em estado natural, mel ou seus derivados.-

< 1 2 3 4 5 >

Tela do Sistema RCR

Disponível em: <https://sac.sefaz.mt.gov.br/citsmart/pages/knowledgeBasePortal/knowledgeBasePortal.load#/knowledge/7476>

97. Ademais, em nenhum dos portais é possível localizar a descrição dos critérios de elegibilidade em cada caso, isto é, se tais benefícios são acessíveis a todos os contribuintes que transacionem produtos ou equipamentos enquadrados nessas categorias, por exemplo, ou se são reservados a contribuintes que preencham determinados requisitos adicionais. Também não há detalhamento claro acerca de eventuais contrapartidas necessárias.

98. Em reunião realizada com agentes da Secretaria, na data de 06/10/2023, foi informado que, após cadastro no Sistema RCR, o contribuinte pode visualizar todos os benefícios a ele disponíveis. Importa, contudo, que os critérios de elegibilidade estejam claros e inteiramente dispostos no Portal do Conhecimento, preferencialmente em link de acesso específico, onde também deveriam constar as contrapartidas requeridas, sempre que for o caso, bem como a disposição acerca das consequências em caso de descumprimento da contrapartida pelo contribuinte (exemplo: quais os encaminhamentos no caso de o contribuinte/empresa não criar o número de empregos exigidos para sua qualificação para o incentivo fiscal dentro do período previsto).



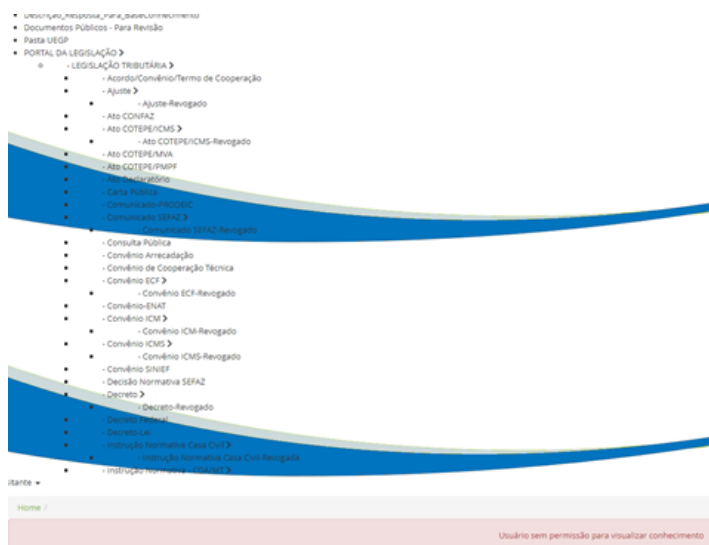


Governo de Mato Grosso  
 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

99. Acrescenta-se, ainda, que o acesso às informações do Portal do Conhecimento apresenta uma informação de erro, a qual, muito embora não impeça a visualização de seu conteúdo (por meio de rolagem da página até o final), pode prejudicar ou confundir o acesso por pessoas interessadas:



**Mensagem de erro apresentada ao acessar conteúdos do Portal do Conhecimento**

Disponível em: <https://sac.sefaz.mt.gov.br/citsmart/pages/knowledgeBasePortal/knowledgeBasePortal.load#/knowledge/4159>.

Acesso em: ago.2023.

100. No que se refere, por fim, às medidas de compensação e seus impactos setoriais, verifica-se que a Secretaria consigna, nas propostas anuais de diretrizes orçamentárias, que a renúncia de receita foi considerada no cálculo da arrecadação, não afetando as metas de resultados fiscais projetados. Tal prática tem guarida no disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que faculta o atendimento de uma das seguintes opções relativamente à renúncia de receita: (I) demonstração, pelo proponente, de que a renúncia fiscal foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual; ou (II) instituição de medidas de compensação. Contudo, ainda que não seja obrigatório, o RCBT preconiza como boa prática o atendimento de ambos os quesitos.



CGESC1202400335



101. De forma concreta, o atendimento dessa boa prática pode ocorrer de forma mais avançada e completa por meio da utilização de um quadro de acompanhamento, dentro de uma perspectiva de longo prazo (por exemplo: dez anos), para todas as medidas formais adotadas no exercício, pela administração estadual, que provoquem aumento ou redução de receita (LRF, art. 14) e aumento ou redução de despesa (LRF, art. 17), registrando-se o resultado dessa equação relativamente a cada uma das medidas promovidas no exercício e ao conjunto delas. A partir disso, também seria possível identificar as camadas, áreas ou setores afetados por cada uma das principais medidas afetas à receita e à despesa pública que influenciam o resultado projetado no período.

**3.2.3. Subquestão 3: Se há definição e funcionamento de estruturas e processos de monitoramento e avaliação sistemáticos do benefício tributário**

102 .A concessão de benefícios fiscais representa, como destacado anteriormente, uma exceção ao sistema tributário de referência. Isso faz com que as políticas de gastos tributários sejam equiparadas a uma política pública autônoma, à medida em que fogem à regra geral de neutralidade tributária, guardando coerência com esse entendimento o fato de que o RCBT prevê a aplicação dos mesmos critérios de avaliação de políticas públicas em geral à avaliação e controle de benefícios fiscais.

103. Sendo assim, as variações ocorridas relativamente ao sistema de referência, especialmente por meio da concessão de benefícios tributários, necessitam de tratamento equivalente ao aplicado às políticas públicas em geral, o que inclui a necessidade de seu adequado desenho, monitoramento e avaliação de alcance dos resultados esperados.

104. Acerca do aspecto de avaliação e monitoramento dos benefícios tributários, e considerando-se as competências da unidade auditada, foram avaliados os seguintes quesitos:

- a. Se há regra legal, em âmbito estadual, estabelecendo expressamente a necessidade de avaliação periódica dos benefícios tributários;
- b. Se há definição do sistema tributário de referência, identificação dos desvios e





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

realização de estimativas de custos dos gastos tributários;

- c. Se o custo efetivo do benefício está dentro do estimado;
- d. Se há monitoramento da sustentabilidade fiscal de longo prazo dos benefícios tributários;
- e. Se há avaliação quanto ao alcance dos resultados e objetivos preconizados pela política tributária estadual por meio do emprego de gastos tributários.

105. A Lei nº 7.958/2003 prevê que as obrigações complementares e as contrapartidas relacionadas à fruição de incentivos fiscais devem observar as características de cada módulo (PRODEIC, PRODER, PRODECIT, PRODETUR e PRODEA) e seus correspondentes submódulos, por meio de indicadores que reflitam o retorno social, econômico e ambiental. No mesmo sentido, o Decreto nº 4.142/2002 prevê diretrizes para a política tributária estadual de longo prazo, bem como para a metodologia de cálculo do gap tributário (art. 6º, parágrafo único).

106. Sendo assim, identifica-se a existência, em âmbito estadual, de regra legal estabelecendo expressamente a necessidade de avaliação periódica dos benefícios tributários, o que atende a quesito constante, acerca disso, no RCBT.

107. Também é possível notar que a legislação estadual atende a boa prática em termos de tributação à medida em que preconiza o estabelecimento do sistema tributário de referência (carga tributária), da receita potencial estimada (calculada a partir da carga tributária de referência ou alíquota padrão aplicada sobre o produto interno bruto), incentivos fiscais concedidos (que compõem o gap de aplicação) e sonegação fiscal estimada (que compõe o gap de conformidade).

108. No que se refere às estimativas de custos, A partir de cruzamento dos dados de receita fruída disponibilizados pela Secretaria e dos dados relativos à renúncia de receita constantes dos PLDO's, é possível extrair o seguinte quadro sintetizando a precisão das estimativas realizadas pela Secretaria em cada exercício:





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

Total da Renúncia Fiscal (Impostos)			
Exercício	Estimada (R\$)	Fruída (R\$)	Fruição (%)
2020	7.399.978.382	4.677.795.249	63%
2021	6.333.402.530	9.503.887.113	150%
2022	10.180.741.967	11.660.377.417	115%

Renúncia fiscal estimada e fruída - exercícios de 2020-2023

Fonte: Elaborado a partir de planilha eletrônica disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>

109. Verifica-se, assim, que a renúncia fruída ultrapassou a renúncia estimada nos exercícios de 2021 e 2022, com destaque para o exercício de 2021. Dado o montante envolvido, imprecisões relativamente à renúncia estimada para o ICMS tendem a provocar um forte impacto financeiro-orçamentário, razão pela qual faz-se importante que a Secretaria aprimore a metodologia empregada nessas estimativas.

110. Ressalta-se, contudo, que a existência de dados e informações de fácil acesso permitindo a comparabilidade entre renúncia fiscal estimada e renúncia fiscal fruída representam, de per si, uma boa prática da entidade; ademais, embora requeiram maior precisão, as estimativas apresentaram tendência de melhoria entre os exercícios de 2021 e 2022.

111. Destaca-se, por fim, que houve notável progresso na metodologia empregada pela Secretaria relativamente àquela verificada por ocasião de trabalho anterior de auditoria realizado por esta Controladoria. Registra-se, entretanto, indicação no sentido de que a entidade continue envidando esforços para promover a melhoria contínua dessas estimativas.

#### Achado 6 - Insuficiência de monitoramento e avaliação de resultados

112. O monitoramento e avaliação dos resultados alcançados por meio de políticas de concessão de benefícios fiscais é um pressuposto indispensável para a garantia de seu alinhamento às políticas econômicas e tributárias do Estado. No que se refere às competências desempenhadas pela SEFAZ no âmbito dos incentivos fiscais, espera-se que esses trabalhos de monitoramento e avaliação sejam conduzidos de modo a permitir





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

identificar se os gastos tributários estão alcançando o resultados e objetivos preconizados pela política tributária e em que medida são sustentáveis no longo prazo.

113. Quanto à avaliação dos gastos tributários, trata-se de uma avaliação periódica de todos os benefícios tributários no que diz respeito a seu impacto econômico, visando reduzir os incentivos que não estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e para avaliar se persiste uma boa justificativa para os gastos tributários em comparação com outras políticas e instrumentos. Isso passa pela adoção das seguintes boas práticas, dentre outras:

- coletar rotineiramente os dados disponíveis, inclusive a partir de fontes independentes e alternativas, e comparar com as previsões, especialmente em relação aos custos dos gastos tributários de alta prioridade;
- considerar dados de tendências sobre o número de beneficiários de gastos tributários;
- incluir análise de precisão das estimativas de custos nos relatórios de avaliação, de modo que variações nas previsões levem a uma análise mais aprofundada, desenvolvendo uma abordagem de modo que se entenda e se possa relatar as diferenças entre o custo real e o previsto dos gastos tributários considerados de alta prioridade em suas análises publicadas;
- comparar regularmente os gastos tributários com as alternativas de gastos diretos;
- revisar regularmente os gastos tributários quanto ao alinhamento com as diretrizes e objetivos da política tributária, às novas prioridades e cenário econômico e às condições de sustentabilidade fiscal;
- divulgar regularmente os estudos realizados indicando os resultados alcançados pela política tributária e a correspondente metodologia de avaliação empregada.

114. Ocorre que a Secretaria não dispõe de processos e procedimentos implementados de avaliação periódica que atendam aos requisitos acima dispostos, conforme pode-se extrair da resposta remetida à SID nº 120/2023.

115. Considera-se como causa provável da presente constatação o fato de a Secretaria não dar tratamento de política pública autônoma às intervenções que tenham finalidades





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

extrafiscais (cf. SEFAZ-PRO-2023/08446, item V, b-e) e ao estágio, ainda inicial, de implementação de metodologia de políticas públicas baseadas em evidências.

116. Avaliações conduzidas pela SEFAZ (individualmente ou de forma conjunta com as secretarias gestoras) orientadas à sustentabilidade dos benefícios fiscais em vigor permitiriam a supressão ou mitigação de eventuais falhas ou ineficiências na implementação desses gastos, proporcionando melhorias contínuas na alocação dos recursos públicos disponíveis.

117. Ademais, um controle preciso e transparente proporcionaria um conhecimento aprofundado acerca dos efeitos das intervenções extrafiscais mediante gastos tributários, bem como acerca das políticas de gastos diretos afetadas pelo aumento ou redução desses benefícios tributários, permitindo uma posterior e eventual utilização de políticas de subvenções econômicas, por exemplo, direcionados a setores estratégicos do Estado, em substituição aos incentivos fiscais cuja existência não deverá ultrapassar o marco fixado pela reforma tributária nacional que tramita no Congresso Nacional.

118. Por outro lado, a inexistência de aplicação sistemática desses mecanismos tem por efeito potencial o comprometimento da qualidade do gasto tributário e o atingimento dos objetivos da política tributária.

### **3.3 QUESTÃO 3: SE AS VARIAÇÕES DE ALÍQUOTA TRIBUTÁRIA SÃO FUNDAMENTADAS E MINIMIZADAS**

119. A terceira questão de auditoria visa avaliar a razoabilidade das variações de alíquota tributária, tendo sido abordados os seguintes pontos relevantes (subquestões):

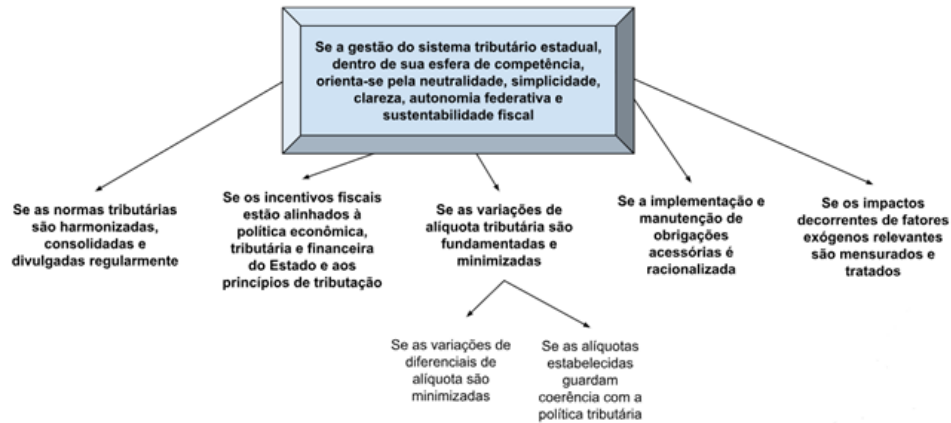




Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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



**Questões de auditoria: desdobramento da Questão 3**

Fonte: Elaboração própria

120. Em sintonia com os entendimentos dispostos no item 2.2 deste trabalho e outras concepções da doutrina tributária aplicáveis, o presente trabalho de avaliação considera que as alterações de alíquota tributária que configurem tratamento diferenciado a contribuintes ou mesmo setores econômicos específicos caracterizam-se como gasto tributário, estando compreendidos no escopo da Questão 2 desta auditoria. Nas demais situações, considera-se que sejam simples procedimentos de alteração de alíquota, hipótese que compreende duas situações principais:

- fixação de alíquota tributária superior à alíquota de referência; e
- restabelecimento da alíquota de referência para um setor que contava com uma alíquota superior.

121. Em função do princípio tributário da neutralidade e aos princípios da administração pública, espera-se que as variações de alíquota existentes (as quais podem corresponder a medidas extrafiscais ou a medidas de compensação necessárias em razão de outras políticas tributárias) sejam fundamentadas e minimizadas.

122. Ademais, o restabelecimento da alíquota de referência para setores que contem com alíquota superior deveria receber tratamento equivalente àquele dado à renúncia de receita





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

sempre que não decorra do transcurso regular de tempo fixado pela política pública tributária que a instituiu, inclusive na hipótese em que corresponda a uma medida de compensação cujos efeitos ainda não estejam cessados.

123. Por fim, considera-se que uma medida de compensação correspondente à elevação da carga tributária será medida meramente arrecadatória caso haja elevação da alíquota referencial (alíquota padrão/geral) aplicável a todos os contribuintes do imposto. Nas demais hipóteses (inclusive de aplicação setorial de elevação da carga tributária), trata-se de política tributária como política pública autônoma, submetendo-se aos mesmos mecanismos de governança aplicáveis às políticas públicas em geral.

124. Em decorrência das restrições de tempo e força de trabalho, bem como de materialidade relevância do objeto, a presente análise teve enfoque, exclusivamente, no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte arrecadatória do Estado.

### 3.3.1. Subquestão 1: Se as variações de alíquota são minimizadas

125. Quanto a esse aspecto, foram analisados os seguintes quesitos:

- a. Se o quantitativo de variações de alíquotas, no geral e por setor econômico no Estado, não excede à media nacional e da região; e
- b. Se há tendência de estabilização, aumento ou diminuição das variações de alíquota com base nas medidas adotadas pela gestão;

126. Quanto ao último ponto, analisando-se a legislação tributária estadual vigente no exercício de 2014 (constante da redação original do Decreto nº 2.212/2014 - Regulamento do ICMS), em cotejamento com o texto em vigor do mesmo Regulamento, verifica-se que houve redução, no período, do quantitativo de majorações de alíquota aplicáveis em relação à alíquota referencial, demonstrando tendência de redução das variações de alíquota.

127. Com relação ao quantitativo de variações de alíquota, considera-se que, em consonância com o princípio tributário da neutralidade, tem-se que o macroprocesso de tributação deve ter por baliza a minimização da interferência das políticas tributárias sobre as





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

decisões econômicas dos agentes privados.

128. Isso porque interferências inapropriadas ou desnecessárias sobre as decisões econômicas, a partir da política tributária, implicam potenciais entraves na alocação de investimento na economia pelo setor produtivo e no nível de preços, consumo, emprego e distribuição de renda, bem como ampliação do gap tributário. Nesse contexto, o resultado final de uma intervenção mal sucedida poderia, por exemplo, reduzir o montante de receita tributária arrecada, ainda que a medida, em si, tenha a intenção de elevar a arrecadação.

129. Uma vez que os incentivos fiscais tributários (incluindo as reduções de alíquota abaixo da alíquota padrão) foram objeto de análise sob o escopo da Questão 2 desta auditoria, a presente análise buscou avaliar se a política tributária estadual recorre a excessivas variações de alíquota tributária (majorações) em comparação com seus pares da região e da federação. Para tanto, foram extraídas informações de cada Lei Estadual ou Regulamento de ICMS acerca das alíquotas vigentes em cada um dos entes federativos estaduais.

130. As categorias empregadas na análise foram obtidas a partir dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias estaduais (PLDO's), onde a renúncia de receita é categorizada em setores econômicos diversos, com a inclusão de uma categoria denominada 'Outros'. Após observar mais detidamente as ocorrências de variações de alíquota sob a classificação 'Outros', notou-se que se tratam, em geral, de produtos considerados menos essenciais ou 'supérfluos' por cada ente federado (CF, art. 155, § 2º, III), razão pela qual atribuiu-se a esse categoria a denominação 'Supérfluos'.

131. O gráfico a seguir demonstra o resultado do referido teste de auditoria:

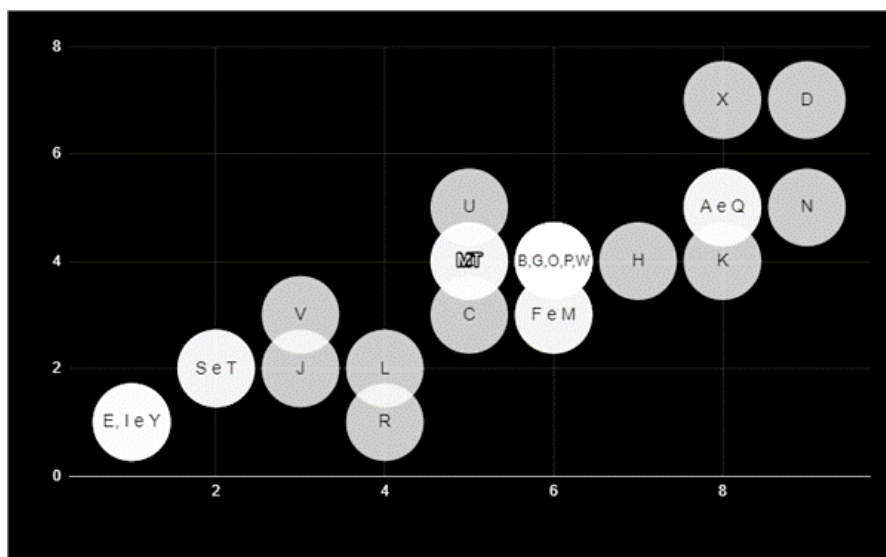




Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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



Variações de alíquota tributária que não configuram incentivos fiscais - quantitativo geral e intrassetorial - entes estaduais, 2023

Fontes: Elaborado a partir de leis e regulamentos de cada ente federativo

132. No gráfico, o eixo X representa as variações de alíquota de forma intrassetorial (isto é, a incidência de uma mesma alíquota diferencial de 25% em setores econômicos distintos é computada duas vezes para fins da análise, por exemplo), considerando-se as seguintes categorias atualmente utilizadas na elaboração da LDO estadual: Agropecuária; Comércio; Comunicação; Energia; Indústria; Infraestrutura; Medicamentos e equipamentos de saúde; Importação; Setor público, políticas sociais e cesta básica; Transporte; e Outros (mercadorias, bens e serviços considerados supérfluos).

133. Em todos estados, contudo, as majorações de alíquota concentram-se, em geral, no setores de comunicação, energia, transporte e supérfluos.

134. Por sua vez, o eixo Y representa as variações de alíquota em geral, isto é, o quantitativo absoluto de majorações de alíquota existentes em cada ente.

135. As unidades federativas mais à esquerda do gráfico representam, portanto, aquelas com menores quantitativos de variações de alíquota, ao passo em que aquelas à direita





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

representam os entes com mais variações. Os demais estados da Região Centro-Oeste estão representados pelas letras A, B e C e o estado representado pela letra Z está na mesma posição que o Estado de Mato Grosso.

136. A partir disso, é possível constatar que o Estado (no centro do gráfico, sob a sigla MT) ocupa posição intermediária em termos de variações de alíquota no cenário nacional, estando:

- dentro da média nacional considerando-se as variações de alíquota intrassetoriais;
- abaixo da mediana nacional considerando-se as variações de alíquota intrassetoriais;
- dentro da mediana nacional considerando-se as variações de alíquota no geral;
- pouco acima da média nacional quando se considera o quantitativo geral de alíquotas majoradas/diferenciadas;
- abaixo da média e da mediana regionais considerando-se as variações de alíquota intrassetoriais;
- dentro de média e mediana regionais considerando-se as alíquotas no geral.

137. Ressalta-se que o comparativo acima não procurou mensurar e comparar carga tributária efetiva ou nominal incidente em cada unidade federativa, mas sim o volume de variações de alíquota - no caso específico - do quantitativo de alíquotas majoradas em relação à alíquota de referência, em consonância com os objetivos gerais e específicos da presente avaliação.

### **3.3.2. Subquestão 2: Se as alíquotas estabelecidas guardam coerência com a política tributária**

138. Em função de a Constituição Federal atribuir potencial função extrafiscal ao ICMS, não é esperado que o gestor da política tributária estadual suprima toda e qualquer variação de





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

alíquota tributária, mas sim que tais variações sejam minimizadas o quanto possível e que as variações realizadas sejam devidamente fundamentadas e embasadas em estudos técnicos apropriados.

139. Assim, quanto a esse ponto, foram avaliados os seguintes quesitos:

- a. Se há vinculação explícita dos objetivos pretendidos com a medida relativamente às diretrizes tributárias e econômicas de longo prazo adotadas pelo Estado;
- b. Se são realizados estudos prévios à majoração de alíquotas, abordando aspectos técnicos relevantes; e
- c. Se há definição dos resultados pretendidos com a medida e dos mecanismos de acompanhamento.

140. Tendo em vista a resposta apresentada pela Secretaria relativamente ao item V da SID nº 120/2023, a avaliação desses quesitos foi realizada com base na mais recente proposição normativa que visou alterar as alíquotas tributárias, consubstanciada no Projeto de Lei Complementar (PLC) que deu origem à LC nº 708/2021. Referida lei complementar, dentre outras providências, alterou alíquotas tributárias definidas pela Lei nº 7.098/1998.

141. O PLC nº 49/2021 propôs a redução das alíquotas do ICMS incidentes sobre gás liquefeito de petróleo (GLP), óleo diesel, gasolina, comunicação e energia elétrica, indicando os seguintes objetivos gerais visados pela medida: aumento de consumo das famílias e elevação da qualidade de vida da população regional. Muito embora sejam objetivos bastante gerais, pode-se constatar que são objetivos tecnicamente verificáveis quanto ao alcance dos efeitos de longo prazo pretendidos, por meio de metodologias de avaliação de impacto de intervenções.

142. Convém destacar, entretanto, que, ressalvados o caso do GLP, óleo diesel e gasolina, em todos os demais casos a nova alíquota fixada representou um retorno à alíquota modal (de 17%), o que significa, segundo entendimento fixado no item 1 do preâmbulo desse capítulo, essas alterações não configurariam (de forma estrita) uma política pública autônoma. Verifica-se, ademais, que as medidas de política tributária pretendidas estariam





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

embasadas em estudos e mensuração de impactos positivos esperados sobre a economia regional.

143 Convém registrar, não obstante, que para que o impacto positivo esperado para uma política pública possa ser eventualmente considerado como medida de compensação (LRF, art. 14, II), seria indispensável, dentre outros requisitos, a fixação de indicadores e métodos de monitoramento que permitam acompanhar (com alto rigor metodológico) o alcance dos resultados esperados, sob pena de comprometimento da sustentabilidade fiscal. No caso em tela, a Administração optou por aplicar apenas a previsão constante do artigo 14, I, da LRF, o que, muito embora não contrarie a previsão normativa, pode ser aperfeiçoado por meio da adoção concomitante das duas hipóteses preconizadas pela LRF (vide Achado 5 deste trabalho de avaliação).

**Achado 7 - Implementação de alíquotas diferenciadas sem a definição dos resultados pretendidos com a medida e respectivos mecanismos de acompanhamento**

144. A proposta de alteração legislativa representada pelo PLC 49/2021 indica possíveis impactos econômicos positivos estimados pela medida. Entretanto, a partir da análise da resposta à SID 120/2023, item V, a, não foi possível observar a existência de mecanismos, empregados pela Secretaria, para acompanhamento do alcance dos resultados pretendidos.

145. Para melhor ilustrar a relevância desse ponto, considere-se, por exemplo, que a Administração promova a elevação de alíquota de um produto X, considerado supérfluo, a fim compensar a redução de carga tributária aplicada em produtos considerados mais essenciais. Suponha-se, entretanto, que a demanda existente no Estado para o produto X seja consideravelmente elástica e haja razoável facilidade e menor preço na obtenção desse mesmo produto em outras localidades. Nesse caso, ainda que a elevação de alíquota tenha ocorrido com a expectativa inicial de elevação da arrecadação tributária, o resultado efetivamente obtido poderia ser o inverso, isto é, uma redução da arrecadação tributária, o que demonstra a necessidade de que sejam estabelecidos mecanismos de acompanhamento das medidas implementadas.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

146. Essa definição de indicadores específicos para monitoramento seria dispensável no caso das alterações que buscam estabelecer a alíquota modal como referência para produtos e serviços anteriormente tributados com alíquotas diferenciadas. No entanto, é necessário o monitoramento e avaliação do resultado pretendido com a fixação de alíquotas diferenciadas para bens e serviços.

147. Tem-se como causa provável associada à presente constatação o fato de a Secretaria não aplicar, como regra geral, tratamento de política pública autônoma às políticas tributárias que possuam finalidades extrafiscais ou que impliquem tratamento diferenciado em relação ao sistema tributário de referência, bem como ao estágio, ainda inicial, de implementação de metodologia de políticas públicas baseadas em evidências.

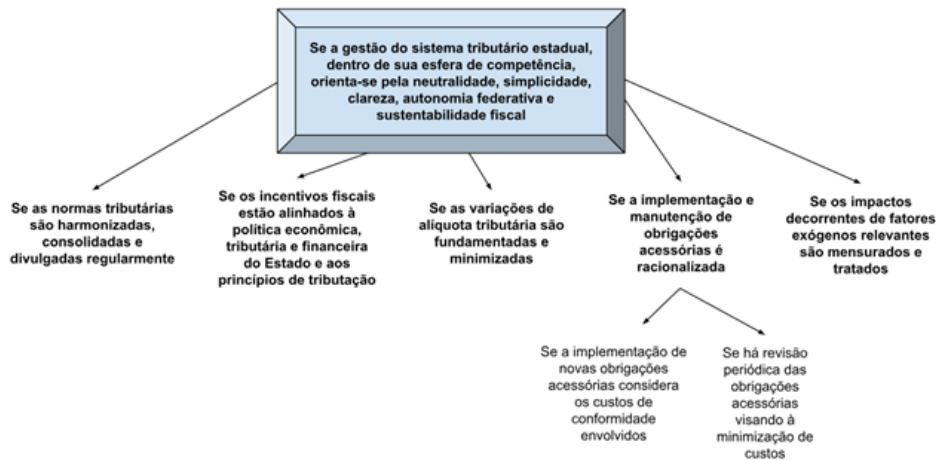
148. A fixação de alíquota tributária diferenciada pode provocar desincentivo de investimentos nos setores submetidos a maior carga tributária e elevação da elisão ou elusão fiscais, provocando entraves na alocação de investimentos na economia pelo setor produtivo.

149. Em face disso, faz-se importante a definição de parâmetros e indicadores que permitam avaliar se os efeitos tributários e econômicos almejados estão sendo alcançados pela política instituída. No caso específico, importa, ademais, que a Secretaria avalie se a medida ainda guarda inteira consonância com a legislação nacional aplicável, particularmente em face da edição da Lei Complementar Federal nº 194/2022.





### 3.4 QUESTÃO 4: SE A IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS É RACIONALIZADA



Questões de auditoria: desdobramento da Questão 4

Fonte: Elaboração própria

#### 3.4.1. Subquestão 1: Se a implementação de novas obrigações acessórias considera os custos de conformidade envolvidos

#### Achado 8 - Implementação de novas obrigações acessórias sem a consideração dos custos de conformidade envolvidos

150. Em resposta ao item VI, a, da SID nº 120/2023, a Secretaria informou que não realiza análise de custos de conformidade previamente à implementação de novas obrigações acessórias, considerando tal procedimento como 'subjetivo'.

151. Saliencia-se, contudo, que as melhoras práticas nacionais e internacionais em termos de qualidade regulatória, compendiadas em modelos de maturidade, preconizam que as normas devam produzir benefícios superiores a seus custos e que minimizem esses mesmos custos e as distorções de mercado. Ademais, há a referência representada pelo Decreto Federal nº 10.411/2020, que preconiza a realização de Análise de Impacto





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

Regulatório (AIR) aos atos normativos que instituem ou modifiquem obrigações acessórias (art. 3º, § 1º), estudo este que compreende a exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas à intervenção, inclusive quanto aos seus custos regulatórios (art. 6º, VII).

152. O mesmo diploma normativo conceitua 'custos regulatórios' como (art. 2º, IV), a estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos por quaisquer partes interessadas, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações.

153. Considera-se que a ausência de processos e procedimentos específicos estruturados e orientados à avaliação ex ante e ex post das normas relativas a obrigações acessórias atue como causa provável associada à presente constatação.

154. A implementação de novas obrigações acessórias sem a consideração de seus custos tem por efeito potencial o aumento da complexidade tributária, provocando a elevação do gap de conformidade e do contencioso tributário. Ademais, uma elevação não calculada dos custos de conformidade pode torná-los, até mesmo, mais onerosos que a própria obrigação tributária principal.

### **3.4.2. Subquestão 2: Se há revisão periódica das obrigações acessórias visando à minimização dos custos de conformidade e fiscalização e redução do gap de conformidade**

155. Em análise à resposta aos itens V, b, e VII, c, da SID nº 120/2023, verifica-se que a Secretaria tem adotado uma série de medidas orientadas à redução dos custos de conformidade associados às obrigações tributárias acessórias, inclusive por meio de adesão



CGESC1202400335



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

ao EFD. Além disso, é possível constatar que proposições legislativas recentes e relevantes indicam expressamente como um de seus objetivos a redução dos custos de conformidade atuais.

156. Assim, em que pese o sistema tributário nacional seja altamente complexo e que isso tenha grandes e inevitáveis impactos no sistema tributário estadual, verifica-se que a Administração Estadual tem eivado esforços em aprimorar a legislação tributária estadual, buscando a simplificação das normas e obrigações existentes.

157. Por essa razão, avalia-se que o processo de revisão das obrigações acessórias pela Secretaria ocorra razoavelmente a contento, muito embora seja importante seu aprimoramento por meio da implementação de instrumentos de mensuração e monitoramento de custos relativamente às obrigações acessórias existentes, bem como para subsidiar a implementação de novas obrigações, conforme já apontado na Subquestão 1.



CGESC1202400335



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

#### 4 RECOMENDAÇÕES

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

4.1. Aprimorar a governança das políticas tributárias que possuam finalidades extrafiscais, estabelecendo cronograma para implementação, no que concerne às competências da Secretaria, das melhoras práticas preconizadas por referencial(is) a ser(em) adotado(s) pela entidade, sendo exemplos:

(a) Referencial de Controle de Benefícios Tributários (TCU, 2022) para a concessão de incentivos fiscais tributários; e

(b) Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2022), para as demais políticas tributárias com finalidades extrafiscais (inclusive variações de alíquota tributária que não configurem benefícios tributários).

4.2. Ampliar, dentro do processo de gestão de riscos da entidade, a identificação e avaliação de riscos relacionados à concessão de benefícios fiscais tributários, atualizando, a partir disso, o inventário de riscos da entidade.

4.3. Estabelecer cronograma para implementação de modelos de maturidade regulatória para instituição e modificação de obrigações tributárias principais ou acessórias.

159. Por fim, sugere-se à Secretaria considerar a adoção dos seguintes encaminhamentos:

a. Avaliar e monitorar o risco de eventual extrapolação do limite fixado pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 614/2019, considerando-se o prazo estabelecido pelo mesmo dispositivo legal e o atual patamar de comprometimento da receita tributária com gastos tributários.

b. Propor a incorporação formal à legislação estadual dos convênios ICMS posteriores à Emenda Constitucional nº 03/1993 que ainda não tenham sido objeto de incorporação mediante lei em sentido estrito.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

- c. Estabelecer todos os benefícios tributários por meio de lei específica, revisando-se aqueles instituídos com base em competência ampla exercida, por exemplo, na forma do artigo 2º da Lei nº 7.925/2003.
- d. Avaliar a necessidade de atualização das disposições da Lei nº 7.098/1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 708/2021, face à edição da Lei Complementar Federal nº 194/2022.
- e. Aprimorar as estimativas de renúncia fiscal, de modo que variações nas previsões levem a uma análise mais aprofundada, desenvolvendo uma abordagem de modo que se entenda e se possa relatar as diferenças entre o custo real e o previsto dos gastos tributários.
- f. Categorizar os diferentes benefícios tributários sob supervisão e definição de arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de operação e monitoramento de cada categoria e monitoramento dos resultados da política, analisando se o benefício tributário está incentivando os comportamentos desejados e se está sendo utilizado da forma planejada.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

## 5 CONCLUSÃO

160. Após avaliar as informações e documentos relacionados ao macroprocesso de tributação, sob responsabilidade da SEFAZ, conclui-se que a organização:

I. Busca a harmonização, consolidação e regular divulgação das normas tributárias, com a ressalva de que necessita consolidar periodicamente a legislação tributária vigente em texto único com a indicação, em cada dispositivo, da respectiva fundamentação legal (correspondendo a lei específica em caso de benefícios tributários vigentes) e aperfeiçoar a concisão e clareza das normas em vigor.

II. Observa, em sua esfera de competência, boas práticas de governança na concessão de incentivos fiscais, com a ressalva de que necessita aprimorar seus processos de gestão de riscos quanto ao alcance dos resultados das políticas tributárias e disponibilizar informações adicionais relevantes acerca dos benefícios tributários concedidos, inclusive quanto à sua fundamentação legal, bem como definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação sistemáticos da renúncia fiscal fruída.

III. Fundamenta e minimiza o quantitativo de variações de alíquotas tributárias praticadas, com a ressalva de que necessita implementar mecanismos para acompanhamento das metas e resultados esperados com essas medidas.

IV . Implementa e revisa as obrigações acessórias vigentes visando à sua racionalização, com a ressalva de que necessita desenvolver e implementar metodologia para estimativa dos custos de conformidade envolvidos.

V. Promove a mensuração e o tratamento dos impactos decorrentes de eventos externos, ressaltando-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 (cf. RA nº 20/2023).

161. Sendo assim, tem-se que a Secretaria, de maneira geral, orienta-se pelos princípios de neutralidade, simplicidade, clareza, autonomia federativa e sustentabilidade fiscal, sendo





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

necessário, entretanto, o aperfeiçoamento de seus processos com vistas à obtenção de maiores clareza e simplificação das normas tributárias e ao aprimoramento dos mecanismos governança e gestão de riscos implementados pela Secretaria. Ressalta-se, especialmente, a necessidade de avaliação sistemática de resultados (resultados intermediários e impactos) das políticas tributárias concebidas, ainda que tal procedimento ocorra, em determinados aspectos e conforme as competências legais de cada entidade, de forma conjunta com outros órgãos estaduais ou exclusivamente pelas respectivas secretarias gestoras, por meio de expressa previsão normativa.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



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

À apreciação superior.

Cuiabá, 18 de Janeiro de 2024

---

*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

