**Nota Técnica**

**Padronização do processo de fiscalização e constituição do crédito tributário no âmbito estadual**

**Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal** - **PROCONFIS**

**(BR-L-1374)**

Cinco Produtos Interligados: Diretoria de Análise e Monitoramento das Informações Fiscais instalada; notificação prévia do contribuinte para sanar as possíveis irregularidades implantada; procedimentos para execução da ação fiscal sistematizados; Processo Administrativo Fiscal (PAF) com sistematização da sua distribuição por natureza e julgador implantada; modelo de gestão para resultados com acordo de metas de arrecadação tributária e sistemática de acompanhamento de resultados por setor/atividade econômica implantados.

**A presente nota técnica foi preparada por:**

Lenira Omena Gama – Diretora de Análise e Monitoramento das Informações Fiscais (DAMIF)

**Informação para contato:**

[**leniraogama@sefaz.al.gov.br**](mailto:leniraogama@sefaz.al.gov.br) **– (82) 3315 6265 / (82) 8833 9272**

* 1. **INTRODUÇÃO**

A partir do cenário de insuficiência da arrecadação de ICMS para suprir as despesas do Estado, cinco produtos/soluções são propostos com o objetivo de bloquear as causas que contribuem para essa situação na receita estadual.

Propõe-se a implantação de um padrão de gestão com acordo de metas de arrecadação tributária e sistemática de acompanhamento de resultados por setor/ atividade econômica e a concepção da Diretoria de Análise e Monitoramento das Informações Fiscais com o principal objetivo de padronizar a definição das oportunidades para aumento de arrecadação por meio de análises do comportamento dos contribuintes. Do mesmo modo, além dos ganhos gerados por essa padronização, existe ainda o impacto positivo oriundo da notificação prévia do contribuinte para sanar as possíveis irregularidades identificadas, bem como, a definição dos procedimentos para execução da ação fiscal e a celeridade no julgamento dos processos provenientes da aplicação da sistemática definida.

* 1. **SITUAÇÃO ATUAL**

Observa-se na Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas um desalinhamento de iniciativas para o incremento da arrecadação, principalmente pela falta de padronização na atividade de identificação das oportunidades de arrecadação oriundas dos desvios de comportamento dos contribuintes, que são apresentadas considerando diversas premissas e análises distintas, em função da sobreposição da atividade de monitoramento entre várias unidades da Secretaria, evidenciando um frágil planejamento da ação e procedimentos fiscais e, consequentemente, a distribuição de ordens de serviço que repercutem em autos de infração lavrados com fatos geradores inconsistentes, evidências imprecisas, aplicação incorreta da norma pertinente à infração fiscal e constituição de autos de infração heterogêneos demandando tratamento específico distinto no julgamento.

A partir de diversas fontes de pesquisa de indícios, oriundas da Diretoria de Articulação Regional (DIRAR) – equipe de monitores, da Diretoria de Planejamento da Ação Fiscal (DIPLAF) – fiscais integrantes do setor e da Diretoria de Fiscalização (DIFIS) – grupo de assessores, sendo consultados sistemas específicos por cada diretoria, empresas são escolhidas para a fiscalização sem critérios padronizados definidos entre as diretorias envolvidas nessa seleção. A DIPLAF desenvolve o planejamento apenas das ações por ela indicadas e aquelas sugeridas pela equipe de monitores e remete-as para serem executadas pela DIFIS, porém, sem a expectativa de recuperação da arrecadação mensurada. Contudo, existem outras ações definidas e operacionalizadas pela própria área de execução (DIFIS), dificultando o controle e a previsibilidade do ICMS a recuperar.

Toda a fiscalização (auditoria) de estabelecimentos é realizada por fiscais – FTE IV, lotados na Diretoria de Fiscalização (DIFIS), a qual é precedida por uma ordem de serviço que compreende uma auditoria nos documentos fiscais do contribuinte, em busca da identificação de diferentes fatos geradores de ICMS, em todos os exercícios não fiscalizados dentro do período de 5 (cinco) anos, e ao final dos trabalhos fica registrado como “fiscalizados” esses exercícios no termo de encerramento da fiscalização. Diversos contribuintes são auditados por distintos fatos geradores de ICMS, sendo lavrados Autos de Infração com provas distintas para a constituição do Processo Administrativo Fiscal (PAF), mesmo na situação de ocorrência de fatos semelhantes. Diante disso, o prazo para o julgamento de 1º instância fica comprometido pela diversificação dos assuntos dos processos e pela sua distribuição feita de maneira não ordenada por julgador.

Diante de todo o exposto, observa-se uma aparente necessidade de harmonização dos esforços a serem convergidos para eficiência da ação fiscal e, como efeito, para o alcance das metas de arrecadação, atualmente, definidas sem o estudo do potencial tributário dos contribuintes em situações semelhantes.

* 1. **DESCRIÇÃO DO PROBLEMA**

O principal problema do Estado de Alagoas no que refere às receitas tributárias dar-se-á pela “*Insuficiência na arrecadação do ICMS*”. A seguir, é apresentada a estratificação desse problema, bem como suas causas:

* Insuficiência de resultados positivos das ações fiscais executadas, ocasionada pela sobreposição da atividade de monitoramento entre as Diretorias envolvidas no processo (DIRAR, DIPLAF e DIFIS) e pela falta de padronização na definição das oportunidades para aumento da arrecadação. O índice de retorno da Ação Fiscal (quantidade de Ações com Resultado Positivo / quantidade de Ações Executadas) no exercício de 2012 foi de 23,20%.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Exercício | OS Distribuída (Qtde) | OS com AI (Qtde) | % | Média | Benchmark |
| 2005 | 514 | 128 | 24,90% | 29,13% | 56,90% |
| 2006 | 417 | 140 | 33,60% | 29,13% | 56,90% |
| 2007 | 451 | 175 | 38,80% | 29,13% | 56,90% |
| 2008 | 1.276 | 281 | 22,00% | 29,13% | 56,90% |
| 2009 | 1.872 | 460 | 24,60% | 29,13% | 56,90% |
| 2010 | 1.239 | 112 | 9,00% | 29,13% | 56,90% |
| 2011 | 1.486 | 846 | 56,90% | 29,13% | 56,90% |
| 2012 | 3.147 | 730 | 23,20% | 29,13% | 56,90% |

Fonte: Sistema de OS – DIFIS (Planilha:Dados\_Sistema\_Fiscaliza e Consolidada)

* Baixa abrangência na fiscalização de estabelecimentos em consequência da falta de padronização dos papéis de trabalho, da falta de controle na execução das ordens de serviços e da distribuição de ordens de serviços sem o levantamento de indícios fiscais. Em 2012, apenas 4,44% dos contribuintes ativos foram fiscalizados. Os critérios de priorização não são claros e bem definidos.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Exercício | Contribuintes Ativos | Contribuintes Fiscalizados | % Contrib. Fiscalizados / Contrib Ativos |
| 2011 | 57979 | 1486 | 2,56% |
| 2012 | 70815 | 3147 | 4,44% |

Fonte: Sistema de OS – DIFIS e ADMDEC001.DEC\_HISTORICO\_CONTRIBUINTE

* Desalinhamento nas iniciativas para o alcance das metas de arrecadação causado, principalmente, pelo planejamento da ação fiscal não suportado por informações tratadas em monitoramento contínuo, pela falta de uma sistemática estruturada para definição das metas de arrecadação e pela inexistência de análise específica do cenário econômico e fiscal por setor de atividade. No último exercício, 2012, o percentual de segmentos com metas alcançadas foi de apenas 41,6% (quantidade de segmentos com metas alcançadas / quantidade total de segmentos com metas).

|  |
| --- |
| **Desvio da meta estabelecida para o ICMS, em 2012** |
| |  |  | | --- | --- | | **Segmentos - 2012** | **% de desvio da meta** | | ALIMENTAÇÃO | 5,53% | | AUTOMOTIVOS | -7,89% | | BEBIDAS/FUMO | -7,04% | | COMBUSTÍVEL | -8,52% | | COMUNICAÇÃO | -8,46% | | CONSTRUÇÃO CIVIL | 1,16% | | DEPARTAMENTOS/TÊXTIL | 3,49% | | ENERGIA ELÉTRICA | 3,06% | | MINERAL | -39,89% | | OUTROS | 2,49% | | QUÍMICOS | -0,66% | | SUCROALCOOLEIRO | -24,94% | |

Fonte: Menu Gestão - Corporativo

* Elevado índice de autos de infração julgados nulos ou improcedentes ou prejudicados, provocado pela inconsistência na identificação de fatos geradores do ICMS, lavraturas com demonstrações (provas) imprecisas e aplicação incorreta da norma pertinente à infração fiscal. Em 2012, o percentual de processos julgados nulos ou improcedentes ou prejudicados (Quantidade de Autos de Infração julgados Nulos ou Improcedentes ou prejudicados / Quantidade de Autos de Infração Julgados no Período) foi de 22,83%.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ANO** | **Autos Julgados no Período** | **Autos Julgados Nulos (1)** | **Autos Julgados Improcedentes (2)** | **Autos Julgados Prejudicados (3)** | **TOTAL 1+2+3** | **INDICADOR** |
| 2008 | 262 | 20 | 68 | 37 | 125 | 47,71% |
| 2009 | 591 | 49 | 149 | 0 | 198 | 33,50% |
| 2010 | 1.150 | 178 | 240 | 17 | 435 | 37,83% |
| 2011 | 968 | 66 | 244 | 77 | 387 | 39,98% |
| 2012 | 495 | 35 | 63 | 15 | 113 | 22,83% |

Fonte: Coordenadoria de Julgamento

* Baixa produtividade no julgamento dos autos de infração devido à falta de critérios para distribuição de processos para os julgadores. Atualmente, autos de infração da mesma natureza são distribuídos para julgadores diferentes e em períodos distintos. Além disso, a existência de autos de infração heterogêneos possibilita tratamentos diferenciados para assuntos semelhantes. A produtividade média (Média de Processos Julgados ao mês/ Nº de julgadores) no ano de 2012 foi de 3 Autos julgados por julgador/mês.

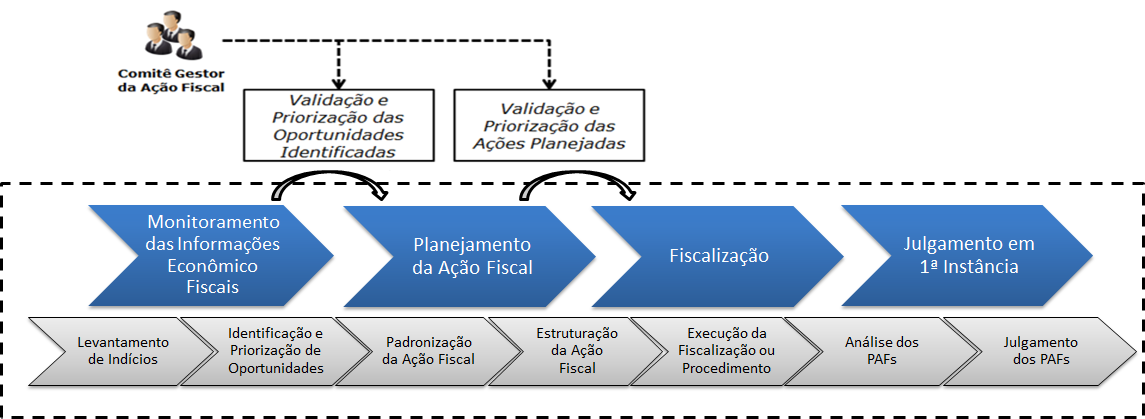
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **Autos Julgados no Período** | **Autos Julgados por mês** | **Nº de julgadores** | **Quant.Autos por julgador /mês** |
| 2008 | 262 | 22 | 8 | 2,73 |
| 2009 | 591 | 49 | 11 | 4,48 |
| 2010 | 1.150 | 96 | 14 | 6,85 |
| 2011 | 968 | 81 | 15 | 5,38 |
| 2012 | 495 | 41 | 13 | 3,17 |

Fonte: Coordenadoria de Julgamento

* 1. **DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO**

Com a criação de uma diretoria voltada para a análise e monitoramento das informações fiscais será implantado um novo modelo de monitoramento de contribuintes com uso de indicadores de auditoria, etapa inicial da padronização do processo de fiscalização e constituição do crédito tributário no âmbito estadual. O processo será suportado pelo modelo de gestão para resultados com acordo de metas de arrecadação tributária e sistemática de acompanhamento de resultados por setor / atividade econômica, cuja liderança do Secretário da Fazenda promoverá a realização das diretrizes anuais, através do desdobramento das metas e das medidas a serem tomadas em cada setor, canalizando os esforços em busca do crescimento sustentável do equilíbrio fiscal do Estado.

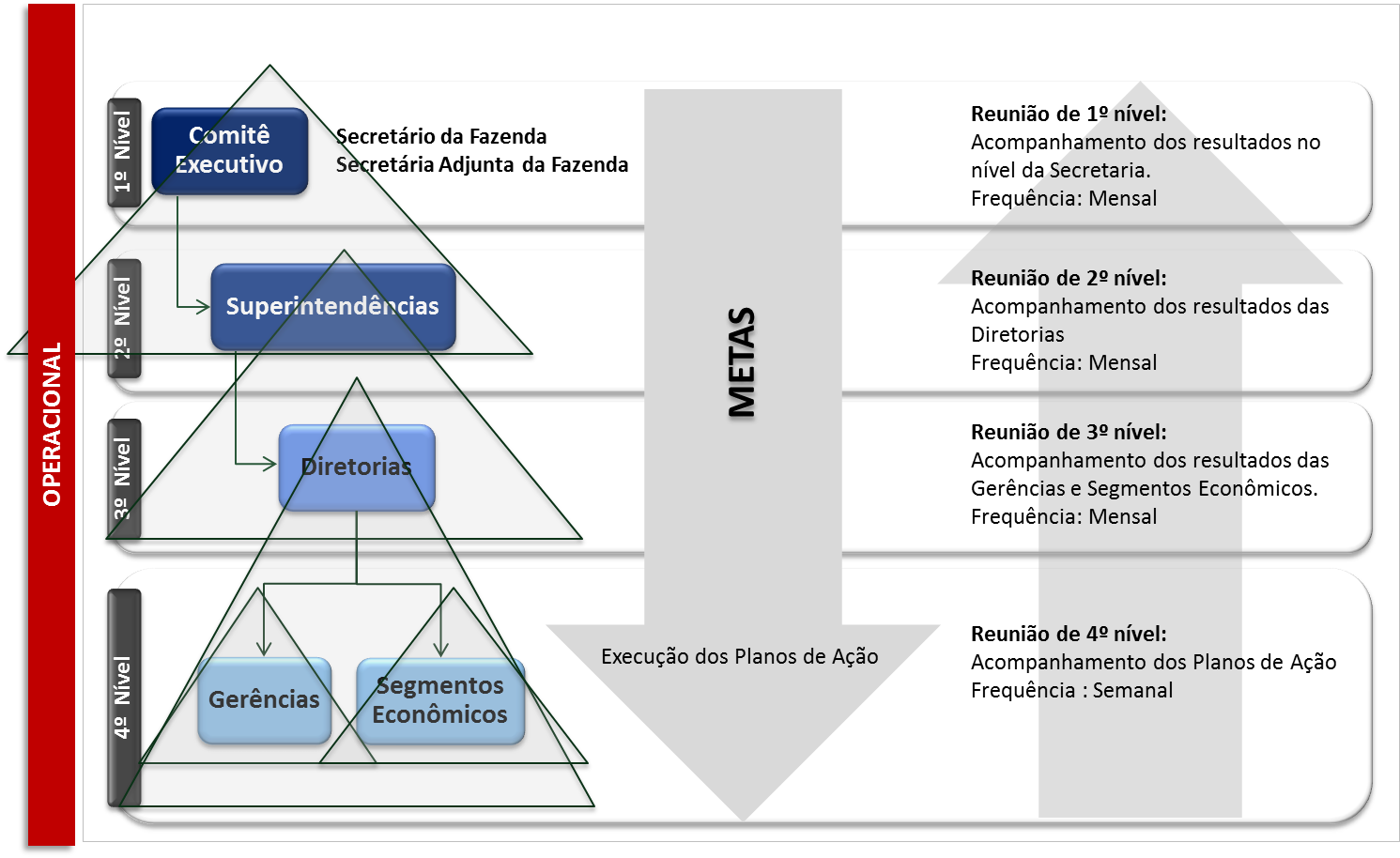
Esse processo constitui-se de 4 (quatro) fases distintas, sendo a primeira o monitoramento e tratamento das informações que produzirá a oportunidade a ser buscada, sendo nesse momento, identificados os contribuintes com valores a recuperar dentro de um período definido, cujas oportunidades serão submetidas ao Comitê Gestor, liderado pelo Superintendente da Receita Estadual e composto pelos diretores da mesma Superintendência, que definirá a ação a seguir para o planejamento; a segunda é o planejamento das ações e/ou procedimentos fiscais que será baseado nas oportunidades estabelecidas pelo monitoramento, normalmente alcançando uma grande quantidade de contribuintes com foco em fatos específicos de descumprimento da legislação tributária (ex.: crédito indevido oriundo da compra de energia elétrica), sendo também o produto do planejamento submetido ao Comitê Gestor para aprovação e/ou ajustes antes de ser encaminhado para a execução; a terceira é a própria execução da fiscalização e/ou procedimentos pelos fiscais, a qual será restrita ao estabelecido no planejamento e seguirá os passos previamente definidos e, se for o caso, contará com a lavratura de Autos de Infração dentro de um padrão com fundamentação legal uniforme; e a quarta é o julgamento dos processos administrativos fiscais que será otimizado por meio da padronização na constituição do crédito tributário.



A partir da criação da Diretoria de Análise e Monitoramento das Informações Fiscais (DAMIF) e do estabelecimento do acordo de metas, outras três importantes soluções serão implementadas com eficácia:

* a “notificação prévia do contribuinte para sanar as possíveis irregularidades”, a ser emitida pela Diretoria de Planejamento (DIPLAF) antes do efetivo início da fiscalização, cujo objetivo é dar celeridade a recuperação do erário em alguns casos e eliminar o desperdício de tempo e recursos com auditorias que não geram expressivo retorno financeiro para os cofres públicos;
* a “sistematização dos procedimentos para a execução da ação fiscal”, que visa uniformizar a execução da fiscalização e a lavratura de Autos de Infração (AI) quanto aos padrões por fato gerador do desvio de comportamento do contribuinte, buscando assim diminuir o índice de AI que são julgados nulos ou improcedentes;
* e a “sistematização da distribuição dos Processos Administrativo Fiscais (PAF) por natureza e julgador” com o intuito de dar maior celeridade no andamento do processo em julgamento de 1ª instância, por meio da otimização da relação dos PAF enviada a cada julgador tratando da mesma infração em um determinado período.

Face ao exposto, faz-se imprescindível que o fluxo de acompanhamento de resultados contemple todos os níveis da SEFAZ-AL. Diante disso, serão realizadas reuniões em 4 (quatro) níveis gerenciais. Cada reunião deve acontecer nas datas estabelecidas no cronograma de acompanhamento, com foco na análise dos resultados e definição de contramedidas necessárias para correção dos desvios de meta. Conforme demonstra a figura abaixo:

  
 Fluxo de acompanhamento de Resultados

* 1. **CÁLCULO DO BENEFÍCIO**

A viabilidade da padronização do processo de fiscalização no âmbito estadual pode ser facilmente observada pelos diversos benefícios tangíveis e intangíveis, que vão desde a melhoria da gestão da carteira de contribuintes e eliminação de disfunções do atual processo de fiscalização dos tributos estaduais, até a disseminação da cultura de gestão por resultados.

Portanto, todas as soluções, ora apresentadas, estão diretamente ligadas à melhoria da eficiência operacional da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, focando no incremento real da arrecadação de ICMS como principal indicador de resultados, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Projeção da Arrecadação de ICMS para 2013

O cálculo do benefício foi identificado por meio de análises periódicas e comparativas do comportamento dos contribuintes do ICMS do Estado de Alagoas, contemplando as seguintes etapas:

* 1. – Seleção da amostra dos contribuintes: priorização dos contribuintes mais representativos em termos do recolhimento de ICMS na ordem de 80% da receita tributária, no período de setembro/2011 a agosto/2012 e sua classificação em agrupamentos comparáveis por segmentos econômicos, formando uma base de dados para o estudo;
  2. – Avaliação do critério: inicialmente, foi feita uma ponderação quanto ao melhor índice a ser considerado na análise, tendo sido incluídos os seguintes: IAC – Índice de Adicionamento Contábil, IAF – Índice de Adicionamento Fiscal, ITE – Índice de Tributação nas Entradas, ITS - Índice de Tributação nas Saídas, AME – Alíquota Média nas Entradas, MAS – Alíquota Média nas Saídas e IP – Índice de Pagamento. Dentre eles, o IP mostrou melhor coerência nas análises efetuadas com base nas Declarações de Atividade do Contribuinte (DAC) do período de setembro/2011 a agosto/2012;

|  |  |
| --- | --- |
| Cesta de Índices | |
| IAC | (CONTABIL\_SAIDAS/CONTABIL\_ENTRADAS)-1 |
| IAF | (BASE\_SAIDAS/BASE\_ENTRADAS)-1 |
| ITE | BASE\_ENTRADAS/CONTABIL\_ENTRADAS |
| ITS | BASE\_SAIDAS/CONTABIL\_SAIDAS |
| AME | CREDITO\_ENTRADAS/CONTABIL\_ENTRADAS |
| AMS | DEBITOS\_SAIDAS/BASE\_SAIDAS |
| IP | IMPOSTO\_PAGAR/BASE\_SAIDAS |

* 1. – Cálculo do índice de pagamento: O cálculo do índice de pagamento (IP) representa o valor do ICMS a pagar / Valor Base de Cálculo das Saídas, tendo sido feito o cálculo da média do índice por clusters em distintos segmentos econômicos (dentro da base de dados considerada para o estudo), e a partir dessa média foram detectadas as lacunas entre os valores abaixo da média e a própria média utilizada como parâmetro. Como exemplo, é apresentado um segmento analisado:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| CLUSTER | NUMERO\_CLUSTER | NOME\_CLUSTER | CRITÉRIO\_AGRUPAMENTO |
| 1 | 1.6120501.1 | TELEFONIA MÓVEL 1 | FATURAMENTO ATÉ R$ 100MM |
| 2 | 1.6120501.2 | TELEFONIA MÓVEL 2 | FATURAMENTO ENTRE R$100MM E R$ 200MM |
| 3 | 1.6120501.3 | TELEFONIA MÓVEL 3 | FATURAMENTO ENTRE R$300MM E R$ 400MM |
| 4 | 1.6120501.4 | TELEFONIA MÓVEL 4 | FATURAMENTO ENTRE DE R$400MM E R$ 600MM |
| 5 | 1.6120501.5 | TELEFONIA MÓVEL 5 | FATURAMENTO ACIMA DE R$600MM |

No cluster 1.6120501.1, a análise foi feita por período, considerando a evolução do comportamento do contribuinte e a régua foi traçada na média, a qual apresentou a lacuna de R$ 119.405,00, a ser somada com as lacunas dos outros clusters do segmento Comunicação. Em casos de clusters com vários contribuintes, a análise foi realizada por comparação entre eles. A mesma metodologia foi aplicada para os demais segmentos econômicos.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | DESC\_SEGM\_CNAE | | **COMUNICAÇÃO** | | CLUSTER | | **1.6120501.1** | | Tipo de Análise | | Comparativa | | Indicador | | ITS | | Critério | | Media Sem Extremos | | Régua | | 73,6% | | Oportunidade | | R$ 2.874.326,16 | |  |

Exemplo da régua traçada no cluster 1.6120501.1 para identificação da lacuna

* 1. – Resultado: para cada segmento econômico foi encontrada uma lacuna em valor de ICMS, a qual será recuperada com a implantação de ações específicas para cada setor, com foco nos contribuintes que apresentaram a oportunidade analisada;

|  |  |
| --- | --- |
| Segmento Econômico | Lacuna Identificada |
| ALIMENTAÇÃO | 7.316.374 |
| AUTOMOTIVOS | 3.858.200 |
| BEBIDAS/FUMO | 12.225.854 |
| COMBUSTÍVEIS | 11.766.712 |
| COMUNICAÇÃO | 3.819.511 |
| CONSTRUÇÃO CIVIL | 7.702.710 |
| DEPARTAMENTOS/TÊXTIL | 5.321.049 |
| ENERGIA ELÉTRICA | 996.864 |
| MINERAIS | 1.009.192 |
| OUTROS | 5.123.590 |
| QUÍMICOS | 4.895.713 |
| SUCROALCOOLEIRO | 585.514 |
| SEM CLASSIFICAÇÃO | 491.827 |
| NÃO IDENTIFICADOS | 11.087.190 |

* 1. – Cálculo do benefício financeiro: a partir dos valores identificados na etapa anterior, se calculou a recuperação total da arrecadação do ICMS, somando-se as lacunas identificadas;

|  |
| --- |
| Lacuna Identificada |
| **R$ 76.200.305,00** |

* 1. – Valor total possível de recuperação: o valor previsto de recuperação do ICMS foi de R$76.200.305,00, representando 2,9% da arrecadação do ICMS de 2012. Ressaltamos que foi expurgado da arrecadação base de 2012 o valor da perda de arrecadação proveniente da desoneração da tarifa de energia elétrica determinada pela presidência da república, sobre a venda para indústrias e consumidores finais.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ARRECADAÇÃO DE 2012 (a) | PIB+Inflação (b) | Lacunas (c ) | Desoneração da tarifa de energia (d) | Meta de ICMS para 2013 (= a+b+c-d) | % de crescimento real sobre 2012 (=c/(a+b-c)) |
| 2.448.433.867 | 183.632.540 | 76.200.305 | 41.280.000 | 2.666.986.712 | 2,9% |

* 1. **CONCLUSÃO**

Conclui-se que a padronização do processo de fiscalização e constituição do crédito tributário no âmbito estadual suportada pela metodologia de Gerenciamento pelas Diretrizes, produzirá um aumento real[[1]](#footnote-1) na arrecadação de ICMS de 2,9% para o ano de 2013, representando R$76.200.305,00 (setenta e seis milhões, duzentos mil e trezentos e cinco reais).

1. Entende-se por crescimento real da arrecadação o resultado obtido por meio do esforço fiscal, descontando os efeitos do crescimento econômico medidos pelo Produto Interno Bruto (PIB) de Alagoas e pela inflação pulbicada no dia 08/01/2013 pelo BC. [↑](#footnote-ref-1)