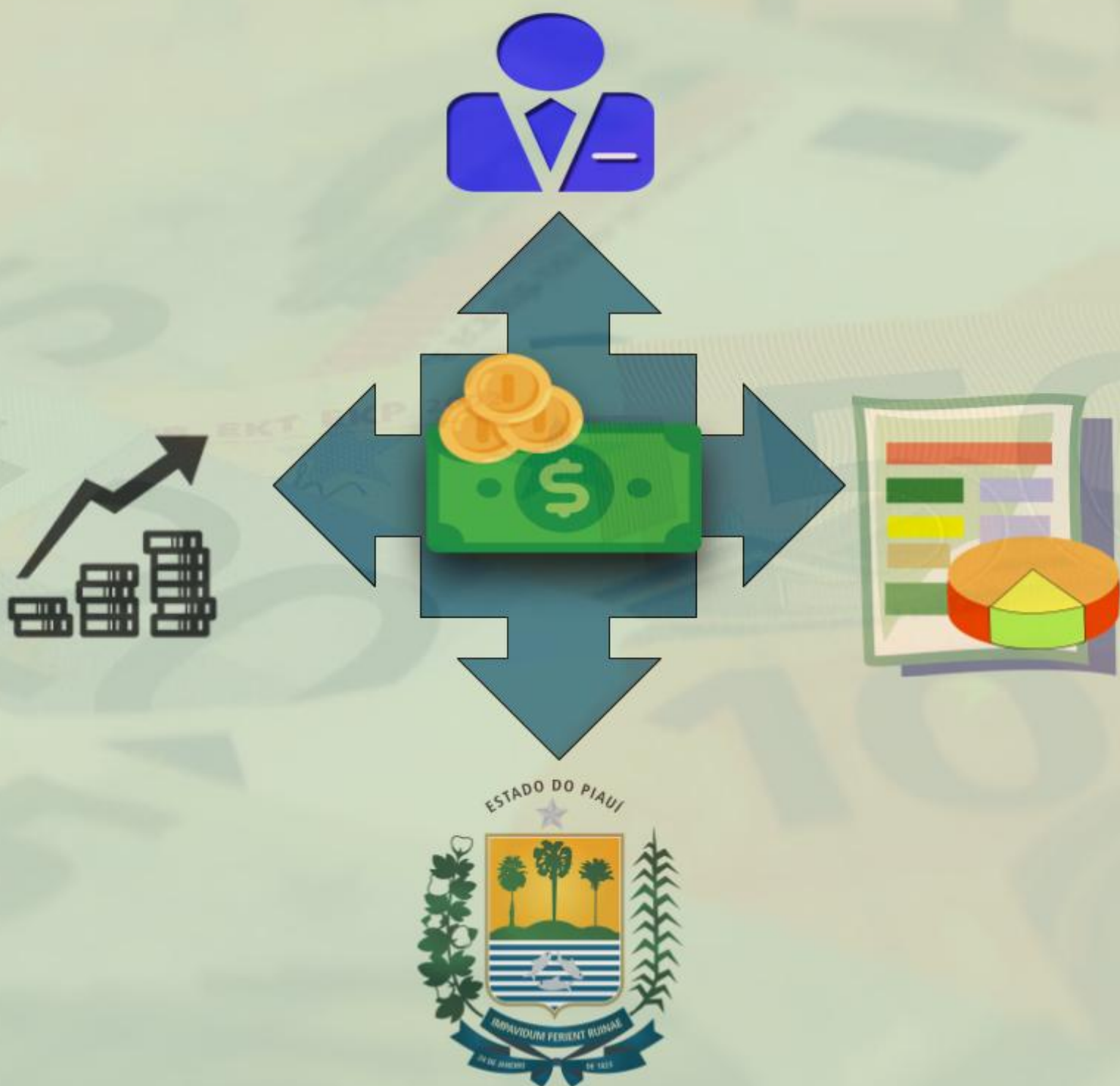


RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

*Concessão de Renúncia de Receitas, governança da
Secretaria de Fazenda e a Cobrança da Dívida Ativa*



Processo nº TC 015985/2019

Modalidade: Relatório de Levantamento

Ato originário: PACEX 2019-2020

Objetivo: Levantamento da Receita Pública sob a perspectiva da arrecadação Administrativa, Cobrança Judicial e Renúncia de Receita.

Ato de designação:

Período de Realização da Fiscalização: 2018 e 2019

Unidade fiscalizada: Poder Executivo – Estado do Piauí

Relatora: Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

Procuradora: Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Andrea de Oliveira Paiva	96517-X	IV DFAE
Sandro Augusto Romero de Oliveira	97041-7	IV DFAE
Tércio Gomes Rabelo	98474-4	IV DFAE



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ

RECEITA PÚBLICA

EM RESUMO

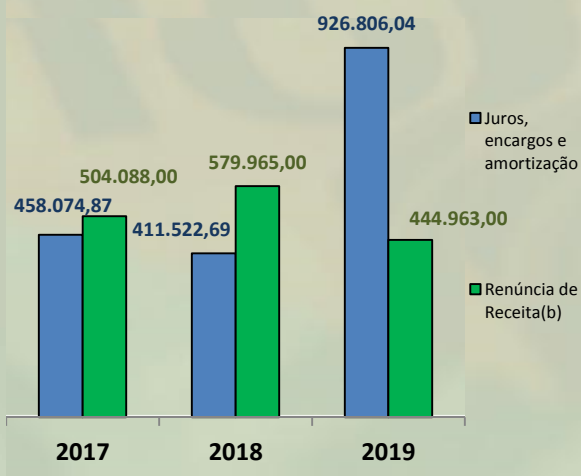
Por que o levantamento foi realizado?

A renúncia de receita é um instrumento importante na busca de melhores políticas públicas, capaz de gerar empregabilidade e renda.

Todavia, a história dos Tribunais de Contas demonstra que não se tem dado grande atenção ao acompanhamento da regular arrecadação de receitas e de eventuais renúncias concedidas a alguns setores econômicos e sociais, bem como os resultados advindos desse benefício.

Assim, em resposta a essa necessidade, em 2016, a ATRICON elaborou Resolução nº 06 (que trata da Receita e Renúncia de Receita), para que as Diretrizes traçadas pelos Tribunais de Contas do país fossem trabalhadas, consolidando em um documento de 63 diretrizes.

Em alinhamento à ATRICON, a Decisão Plenária nº 987/2019 do Tribunal de Contas do Piauí aprova o Plano de Ação do Controle Externo (PACEX) para o exercício de 2019-2020, **incluindo a receita e renúncia de receita como instrumento de acompanhamento para embasar futuras fiscalizações.**



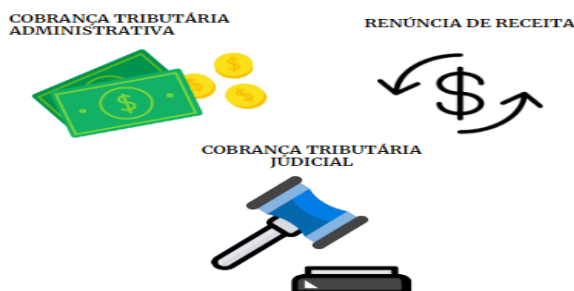
*Informações referentes ao Anexo I da LOA

Para atender às necessidades da sociedade na execução das despesas, o governo precisa arrecadar recursos, através de tributos, venda de ativos etc.

Além disso, para estimular a economia, o poder público utiliza a renúncia de receita em setores estratégicos, como instrumento de política pública capaz de estimular a empregabilidade e renda na região.

Considerando que o Estado do Piauí é **um dos estados da federação com menor empregabilidade, IDH e geração de Renda, e com alta dependência de serviços da administração pública**, a renúncia de receita ganha maior visibilidade aos olhos do controle externo.

Assim, o presente relatório de levantamento tem o objetivo de verificar como o Estado do Piauí gerencia suas formas de arrecadação e o trato da renúncia de receita, levantando em três aspectos:



O QUE O TCE-PI ENCONTROU?

Considerando que o presente relatório não tem o condão de apontar achados, o TCE-PI levantou os riscos envolvidos na renúncia de receita, cobrança administrativa tributária e judicial, que basicamente estão relacionados em sua essência com fragilidades de planejamento e de controle.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Ao passo que operações de crédito são realizadas mediante pagamento de juros, as renúncias e a governança de receita devem ser instrumentos eficazes de condução para o desenvolvimento.

Com o levantamento dos riscos envolvidos, auditorias específicas poderão ser tratadas para dar maior robustez em encaminhamentos, capazes de melhorar a governança da receita e renúncia de receita, passando assim a serem ferramentas mais eficientes na promoção do desenvolvimento do estado.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

TC-015895/2019

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1. RENÚNCIAS DE RECEITA PÚBLICA	9
1.1. Conceito	9
1.2. REFERENCIAL TEÓRICO	10
1.2.1. Planejamento Estratégico do Estado do Piauí	10
1.2.1.1. PDES 2050	10
1.2.2. Plano Plurianual 2016-2019.....	13
1.2.3. Planejamento Territorial.....	14
1.2.4. Cenário Macroeconômico	16
1.2.4.1. Empregabilidade do Estado do Piauí	16
1.2.4.2. Rendimento do Trabalho.....	17
1.2.4.3. Informalidade do Mercado de Trabalho.....	18
1.2.4.4. Participação do Valor Adicionado Bruto	19
1.3. A Renúncia de Receita e o Planejamento Estratégico	21
1.3.1. Constituição da Renúncia de Receita.....	22
1.3.1.1. Divergência das informações constantes no anexo da LDO 2018 frente às informações prestadas pela SEFAZ.....	27
1.3.2. Potencialidades dos Territórios De Desenvolvimento e a Renúncia de Receita	32
1.3.3. Incentivos Governamentais no PPA 2016-2019.....	34
1.3.4. Metodologia aplicada na Renúncia Fiscal.....	37
1.3.5. Controles Internos	38
1.3.6. Publicação de Informações.....	39
1.3.7. FUNEF- Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal	43
1.3.8. Medidas Compensatórias	44
1.4. Riscos envolvidos na concessão de renúncia de receita	47
2. ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA ADMINISTRATIVA.....	48
2.1. Plano Estratégico da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí 2016-2019.....	49
2.2. Arrecadação Tributária Realizada	56
2.3. Estimativa da Receita Tributária	59
2.4. Receitas Tributárias e Operações de Crédito	62



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

TC-015895/2019

2.4.1. Comparativo entre receita tributária, renúncia de receita e Dívida Consolidada.....	64
2.4.2. Comparativo entre renúncia de receita e pagamento de juros e amortização da dívida.....	65
2.5. Controles Internos	65
2.6. Riscos envolvidos na Arrecadação Tributária Administrativa.....	66
3. COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA.....	67
3.1. Dívida Ativa	67
3.2. Questionário Eletrônico	70
3.3. Securitização da Dívida Ativa	71
3.4. Riscos envolvidos na cobrança judicial da Dívida Ativa.....	73
4. CONCLUSÃO.....	73
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	74



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

TC-015895/2019

LISTA DE SIGLAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BGE – Balanço Geral do Estado

CAGED - Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados

CE – Constituição Estadual

CEPRO- Fundação de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

DFAE – Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual

DOE – Diário Oficial do Estado

FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FINISA – Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IN – Instrução Normativa

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NC – Nota de Descentralização de Crédito

NE – Nota de Empenho

NL – Nota de Liquidação

OB – Ordem Bancária



Estado do Piauí

Tribunal de Contas

TC-015895/2019

OCE – Operação de Crédito Externa

OCI – Operação de Crédito Interna

ODS- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

PACEX- Plano Anual de Controle Externo

PCA – Prestação de Contas Anual

PDES-PI – Plano de Desenvolvimento econômico e sustentável do Piauí

PGE- Procuradoria Geral do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Patrimônio Líquido

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório da Gestão Fiscal

SIAT – Sistema Integrado de Administração Tributária

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UG – Unidade Gestora

UO – Unidade Orçamentária

INTRODUÇÃO

Consoante Decisão Plenária nº 987/2019, o Tribunal de Contas do Piauí aprovou o Plano de Ação do Controle Externo (PACEX), para o exercício de 2019-2020.

Essa iniciativa de planejamento institucional origina-se na constatação de que a administração pública passa por uma série de mudanças e necessidades de aprimoramento em razão dos crescentes desafios impostos à sociedade, que implicam em uma melhor organização e direcionamento do gasto público, com conseqüente reflexo na maneira de como o Tribunal de Contas precisa atuar.

O Plano é um conjunto de ações voltadas em dimensões, que atuam em áreas temáticas consideradas como primordiais para o escopo de atuação da corte de contas durante o período referenciado.¹

Nesse contexto, o presente relatório de levantamento é fruto do seguinte tema do PACEX 2019-2020:

“Conhecer a estrutura de governança da receita do Estado, no tocante às renúncias de receita e incentivos fiscais, para embasar a elaboração de matrizes de planejamento de futuras fiscalizações, bem como aperfeiçoar os procedimentos de análise e acompanhamento da execução orçamentária e fiscal do Estado.”

O tema não é novidade dentre o contexto nacional. Em 2016, a ATRICON elaborou Resolução nº 06, para que as Diretrizes traçadas pelos Tribunais de Contas do país fossem trabalhadas, consolidando em um documento de 63 diretrizes².

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, alinhado aos ditames acima expostos, mediante produção da IV Divisão da Fiscalização da Administração Estadual (IV DFAE) - atuou no sentido de realizar o

¹ <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/PACEX-2019-2020-APROVADO-1.pdf>. Acesso em <05/11/2019>.

² <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-062016-receita-e-renuncia-de-receita/>

levantamento da Receita Pública em um contexto macro, observando tanto a Renúncias de Receita propiciadas pelo governo do estado, quanto as cobranças administrativas - realizada pela Secretaria da Fazenda, e judiciais - realizada pela Procuradoria Geral do Estado.

Assim, o presente relatório não tem o condão de apontar achados de auditoria ou atribuir responsáveis por irregularidades, mas servir de subsídio para a elaboração de matrizes de planejamento de futuras fiscalizações dentro do tema proposto.

Para melhor didática, o relatório foi dividido por partes:

- a) A primeira aborda a **Renúncia de Receita**;
- b) A segunda Parte, a **Arrecadação Tributária administrativa**;
- c) E a terceira parte, a **Cobrança judicial da Dívida Ativa**.

1. RENÚNCIAS DE RECEITA PÚBLICA

1.1. Conceito

A renúncia de Receita implica em desistência de cobrar um crédito tributário (na sua totalidade ou parcialmente), manifestada pelo ente, no caso, o Estado do Piauí. Em regra, é através da concessão de incentivos fiscais que se fomenta a renúncia.

Segundo NASCIMENTO (2001):

“Os incentivos fiscais, em princípio, são instrumentos de que dispõe o Poder Público para promover o desenvolvimento da economia e possibilitar o incremento de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados. Implicam redução do montante devido pelo contribuinte que ostenta a condição de beneficiário, mediante isenção, anistia, remissão e outras concessões permitidas legislativamente.”

A renúncia de receitas passou a ser utilizada por estados e municípios, que perderam o estímulo na arrecadação de impostos de sua competência. Dois motivos podem ser apontados para isso: 1) Em alguns casos, a arrecadação representava uma parcela pequena comparada às receitas totais; 2) As insuficiências de recursos eram atendidas mediante transferências voluntárias.

Nesse sentido, para melhor entendimento sobre a política de renúncia de receita, é importante saber como o estado procura atuar dentro de seu

planejamento, para que as potencialidades de cada região sejam desenvolvidas da melhor forma, dinamizando a economia, fortalecendo a atuação social e melhorando a renda e empregabilidade.

Assim, faz-se essencial enxergar o contexto do Planejamento estratégico do Estado do Piauí, remontando ao Plano de Desenvolvimento Econômico – Piauí 2050 (PDES), bem como os desdobramentos do planejamento territorial e os instrumentos de planejamento que materializam a renúncia de receita (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Além disso, dados acerca do cenário macroeconômico (postos de trabalho, empregabilidade, trabalhos informais) são consideráveis ferramentas que fomentam a análise frente à renúncia de receita aplicada pelo poder executivo.

1.2. REFERENCIAL TEÓRICO

1.2.1. Planejamento Estratégico do Estado do Piauí

1.2.1.1. PDES 2050

O PDES 2050 (Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Piauí) é considerado um Plano de Longo Prazo, ao qual procura identificar “*quais são as principais oportunidades para desenvolver tais empreendimentos no Piauí, seja em segmentos econômicos, seja em infraestrutura, de modo a inserir o Piauí no novo ciclo de desenvolvimento do nordeste e do Brasil.*”³, identificando oportunidades e potencialidades do Piauí até 2050.

O Plano é trabalhado em 9 produtos, divulgado oficialmente no sítio do CEPRO – Superintendência de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí, disponível em: <http://www.cepro.pi.gov.br/pdes2050.php>.

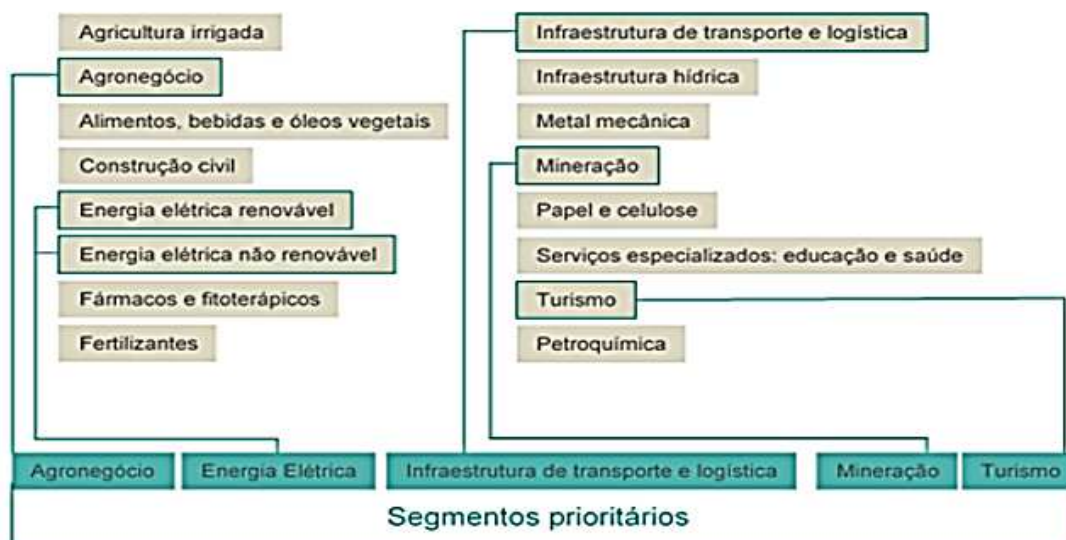
Importante observar o que preceitua o Produto 9:

³ Produto 1 – PDES 2050. Disponível em : http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_ce0c8f0e73.pdf. Acesso em: <05/11/2019>.

O PDES-PI 2050 resgata o pensamento estratégico de longo prazo como forma de transformar o Piauí e requalificar seu papel no cenário nacional, evitando o imprevisto e garantido um caminho construído pelo diálogo e pela responsabilidade conjunta entre Estado e sociedade civil. O plano não é um documento baseado em letra morta, mas um instrumento vivo de gestão pública e privada, com ações previstas de implantação, acompanhamento, monitoramento, revisões periódicas (a cada cinco anos) e ajustes frente a eventuais alterações de cenários vindouras.

Conforme o Produto 9, Tomo I, o Mapa de Oportunidades para o Estado somam 66 projetos, capazes de permitir o aumento da produtividade da economia, com geração de renda, emprego e empreendedorismo. O levantamento dos segmentos estratégicos foi baseado dentro de vinte potenciais segmentos estratégicos, aos quais foram priorizados cinco: a) Agronegócio; b) Energia Elétrica; c) Infraestrutura de transporte e logística; d) Mineração e e) Turismo.

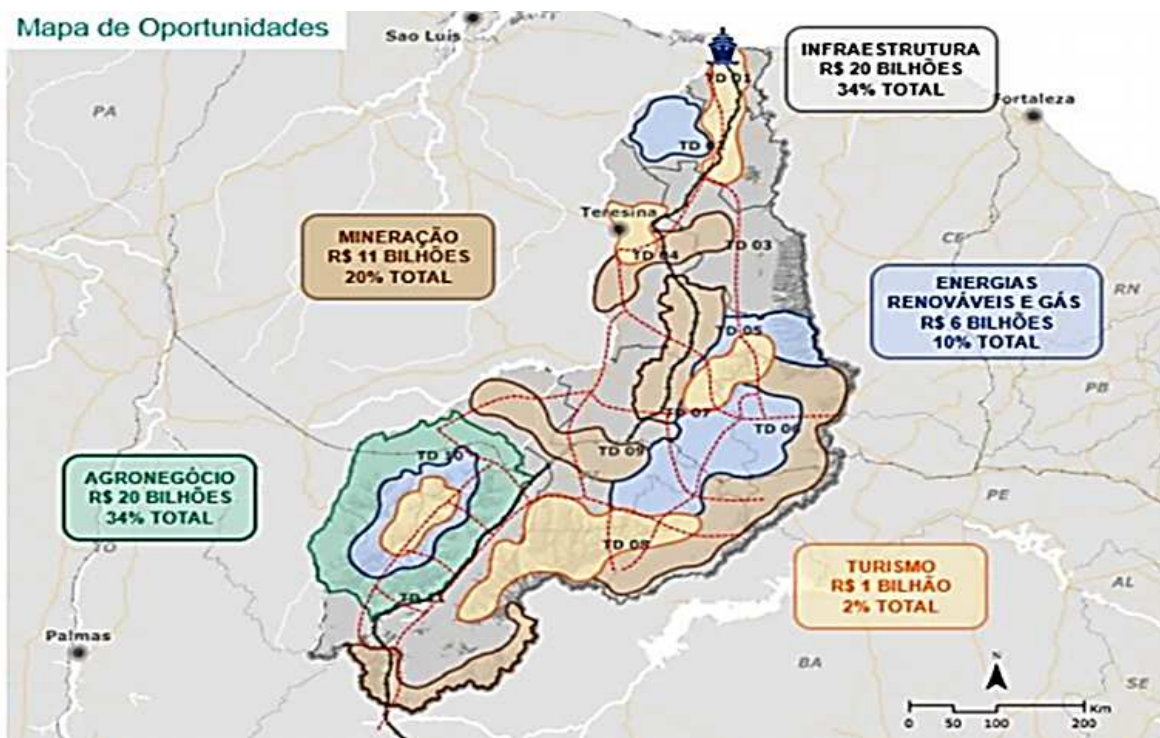
Segmentos estratégicos



Fonte: PDES 2050 – Produto 9, Tomo I, Figura 3.

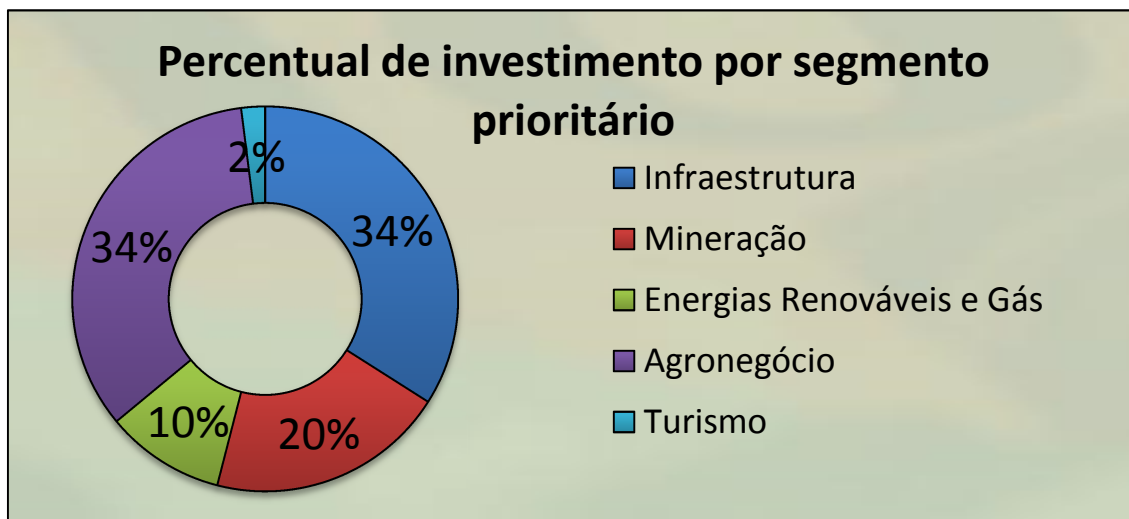
Com base nos cinco segmentos prioritários, a figura abaixo trata acerca das oportunidades de investimento distribuídas no território Piauiense, que totalizam 57,3 bilhões de reais, para o desenvolvimento econômico no horizonte de 2050:

Cartograma 1: Mapa de oportunidades do PDES 2050 por segmento econômico



Fonte: PDES 2050 – Produto 9, Tomo I, Figura 4.

Gráfico 1: Percentual de investimento segundo o mapa de oportunidades do PDES 2050 por segmento econômico



Fonte: PDES 2050 – Produto 9, Tomo I, Figura 4

Nesse sentido, é válido ratificar se o Estado do Piauí vem adotando de fato ações para garantir a eficiência do Plano até 2050, além de realizar o acompanhamento e seu devido monitoramento.

1.2.2. Plano Plurianual 2016-2019

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado do Piauí foi intitulado como “Desenvolvimento Econômico com Equidade Social, Segurança e Sustentabilidade”. Nesse contexto, observa-se que a composição do PPA vigente se desdobra em 4 Diretrizes, quais sejam:

- I – Promover o desenvolvimento Humano com ênfase na educação, saúde e segurança;*
- II – Diversificar o desenvolvimento econômico com inclusão social e sustentabilidade;*
- III- Priorizar investimentos em infraestrutura necessária ao desenvolvimento territorial sustentável.*
- IV- Adotar uma gestão eficiente com transparência e controle social para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.*

Para o atingimento dos objetivos e metas norteados pelas diretrizes acima, o Estado elabora Programas de Governo, que são considerados instrumentos de atuação governamental, que articulam um conjunto de ações que concernem para a concretização de um objetivo preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no PPA, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

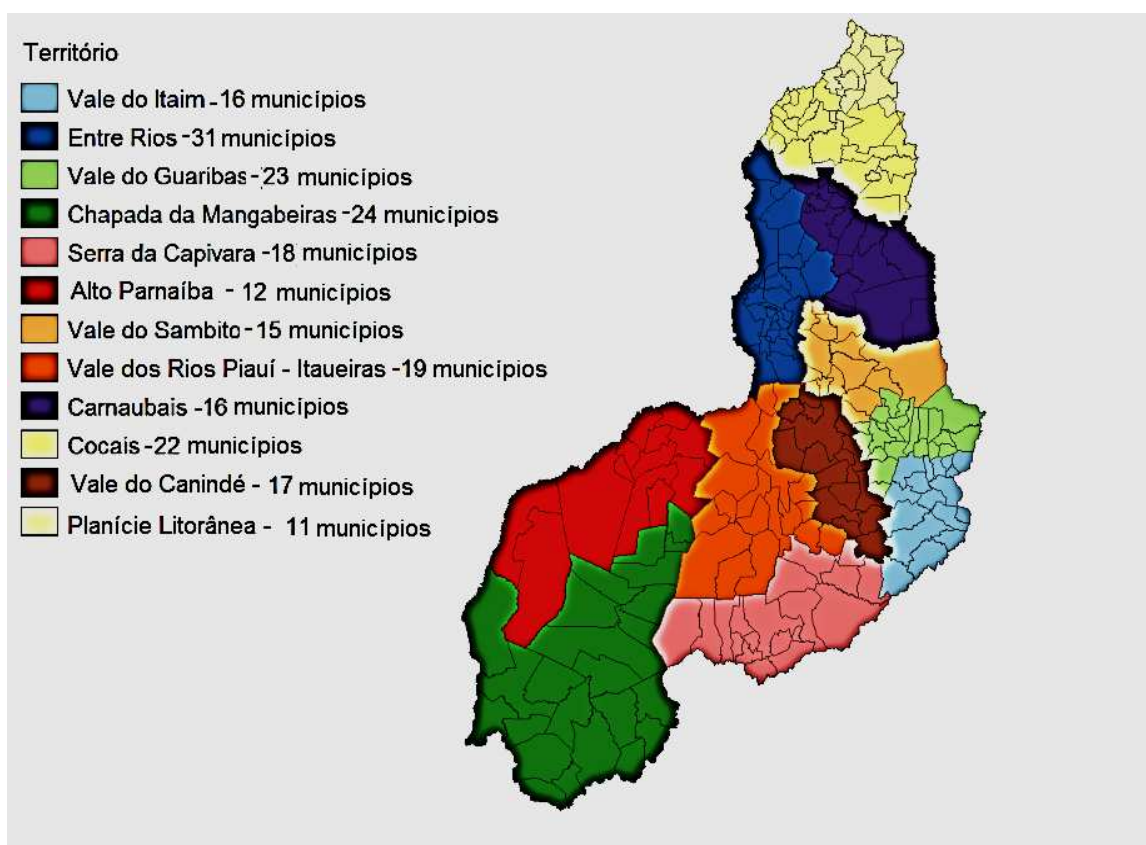
Pode-se esquematizar a seguinte estrutura para o PPA 2016-2019:



1.2.3. Planejamento Territorial

Sempre que possível, as ações dos instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA) são territorializadas, na forma da Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007. Essa Lei Complementar instituiu os territórios de Desenvolvimento Sustentável, que são as unidades de planejamento da ação governamental, visando a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, através da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento, com atuação mediante Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CDTS) - um para cada território - compostos pela paridade entre poder público e sociedade civil. O cartograma abaixo traz a divisão territorial do Piauí:

Cartograma 2: Territórios de Desenvolvimento do Estado do Piauí



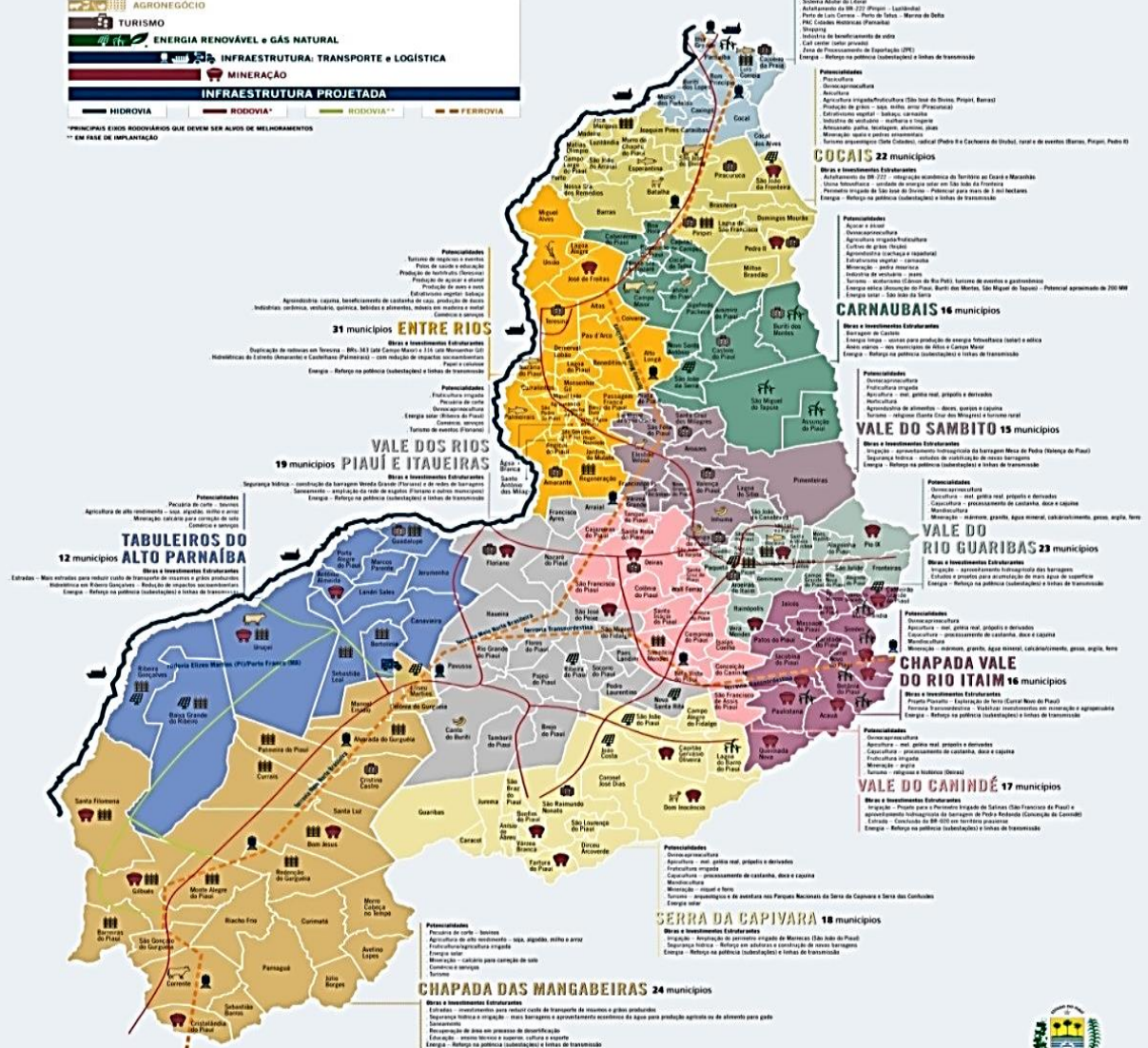
Fonte: Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007. Produção: IV DFAE

O critério de alocação territorial foi realizado com base nas potencialidades e vocações de cada território, de forma que o mapa abaixo apresenta a síntese das vocações territoriais:

PIAUÍ

Territórios de Desenvolvimento

MAPA DE POTENCIALIDADES



Potencialidades

Planície Litorânea 11 municípios

Miró e Investimentos Estratégicos

Cocais 22 municípios

Carnaubais 16 municípios

Vale do Sambito 15 municípios

Vale do Rio Guaribas 23 municípios

Chapada Vale do Rio Itaim 16 municípios

Vale do Canindé 17 municípios

Serra da Capivara 18 municípios

Chapada das Mangabeiras 24 municípios

FONTE: POESPI - SEPLAN

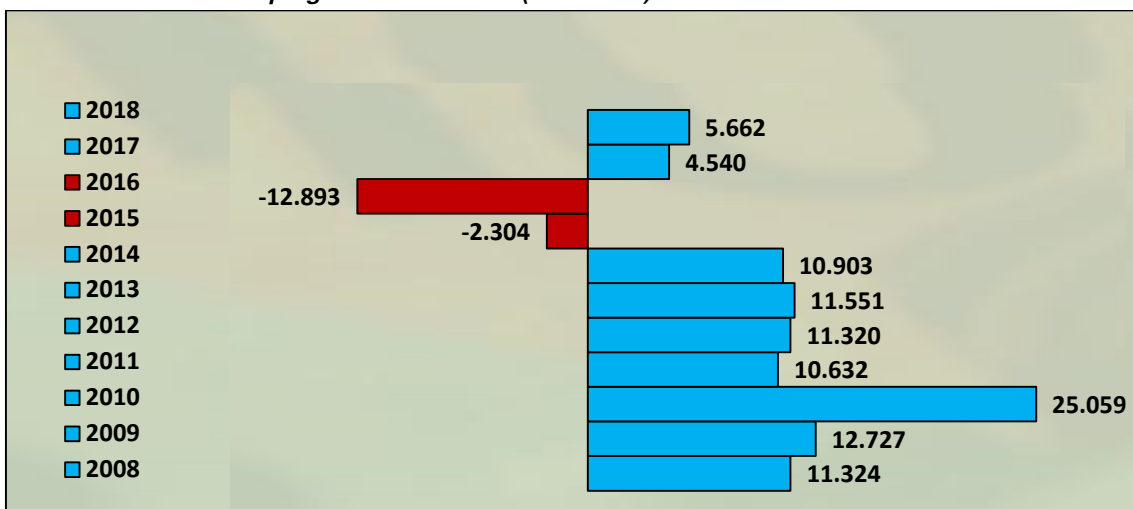
1.2.4. Cenário Macroeconômico

1.2.4.1. Empregabilidade do Estado do Piauí

Conforme apontado em relatório de Contas do Governador (Peça 13 do processo TC 007800/2018), o Piauí terminou o exercício de 2018 com mais de 5 mil postos de trabalho, tendo como destaque os setores de serviços, que registraram alta de 2.613 postos de trabalho, comércio – 1.707, e indústria de transformação, com 1.503. Já o setor de construção civil apresenta forte retração, com 1.247 postos de trabalho a menos e com declínio de 5,47%.

A série histórica do saldo de empregos gerados no Piauí nos últimos 10 anos se observa abaixo:

Gráfico 2: Saldo de Empregos formais- Piauí (2008-2018)



Fonte: CAGED, 2008-2018.

Já a tabela abaixo remonta aos valores de admissões e desligamentos por setor:

Tabela 1: Admissões, desligamentos e saldo no ano de 2018 – Piauí

SETORES	TOTAL ADMISSÕES	TOTAL DESLIGAMENTOS	SALDO	VARIAC. EMPR %
Extrativa mineral	285	229	56	7,31
Indústria de transformação	9.425	7.922	1.503	5,47
Serv. Industr. de utilidade pública	1.326	867	459	9,01
Construção civil	11.545	12.792	-1.247	-5,74

SETORES	TOTAL ADMISSÕES	TOTAL DESLIGAMENTOS	SALDO	VARIAC. EMPR %
Comércio	25.602	23.895	1.707	1,98
Serviços	37.685	35.072	2.613	2,08
Administração pública	35	31	4	0,04
Agropecuária	6.384	5.817	567	6,71
TOTAL	92.287	86.625	5.662	1,98

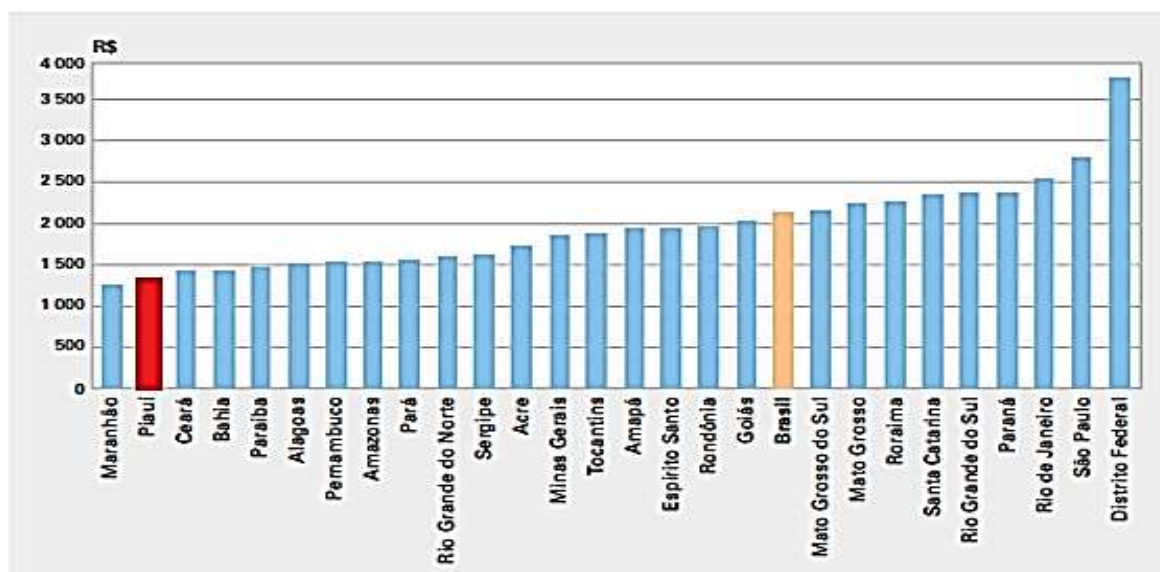
Fonte: MTE-cadastro geral de empregados e desempregados-lei 4923/65.

1.2.4.2. *Rendimento do Trabalho*

O rendimento do trabalho é um importante resultado derivado da inserção do trabalhador no mercado. Tal inserção tem relação com a estrutura econômica do Brasil e com a hierarquia social que se revela pelas oportunidades existentes.

Em 2018, os rendimentos médios do trabalho principal das pessoas ocupadas nas Regiões Norte e Nordeste eram equivalentes a, respectivamente, 77,1% e 66,6% da média nacional. Maranhão foi a Unidade da Federação que apresentou o menor rendimento médio (R\$ 1 249), seguida por Piauí (R\$ 1 320).

Gráfico 3: Rendimento médio do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por UF:

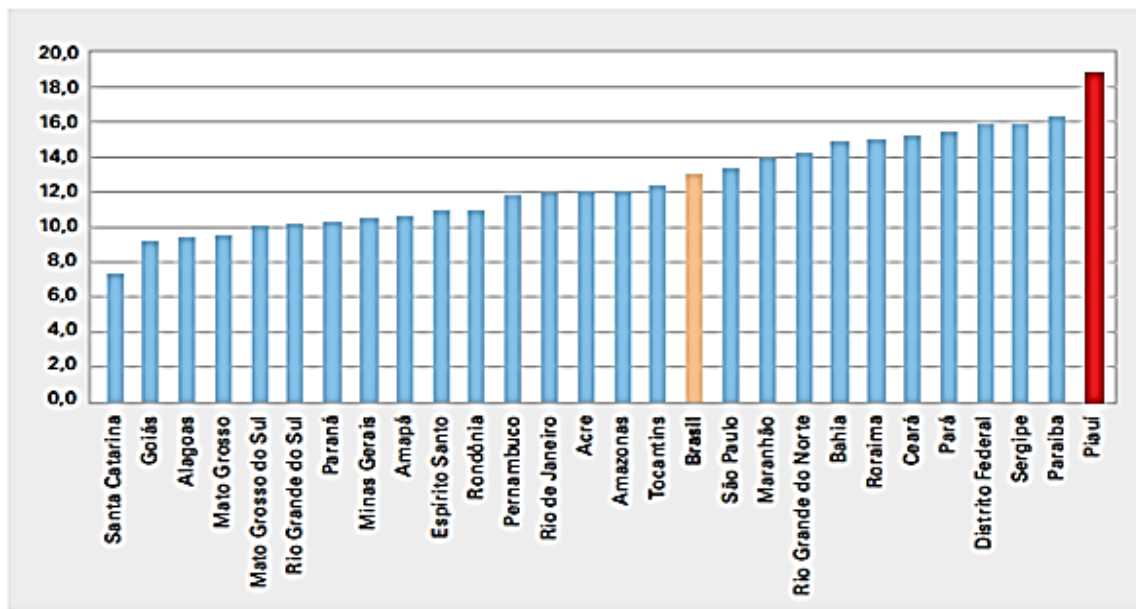


Fonte: Síntese dos Indicadores Sociais. Uma análise das Condições de Vida. IBGE, 2019.

A desigualdade na distribuição de rendimentos do trabalho principal da população ocupada sofreu oscilações e finalizou a série consolidando uma tendência de alta, considerando a razão entre o topo da distribuição dos rendimentos (10% maiores) com a base da distribuição (40% menores).

Em 2018, os primeiros recebiam 13 vezes mais do que os 40% com menores rendimentos. Entre as Unidades da Federação, verificou-se diferenças expressivas nesse indicador de desigualdade de renda. As maiores distorções vem do estado do Piauí (acima de 18 vezes), Paraíba e Sergipe (em torno de 16 vezes), apresentaram as maiores razões, enquanto, as menores, Santa Catarina, Goiás, Alagoas e Mato Grosso (abaixo de 10 vezes)

Gráfico 4: Razão entre os rendimentos médios de todos os trabalhos dos 10% com os maiores rendimentos e os 40% com os menores rendimentos, segundo as Unidades da Federação - 2018

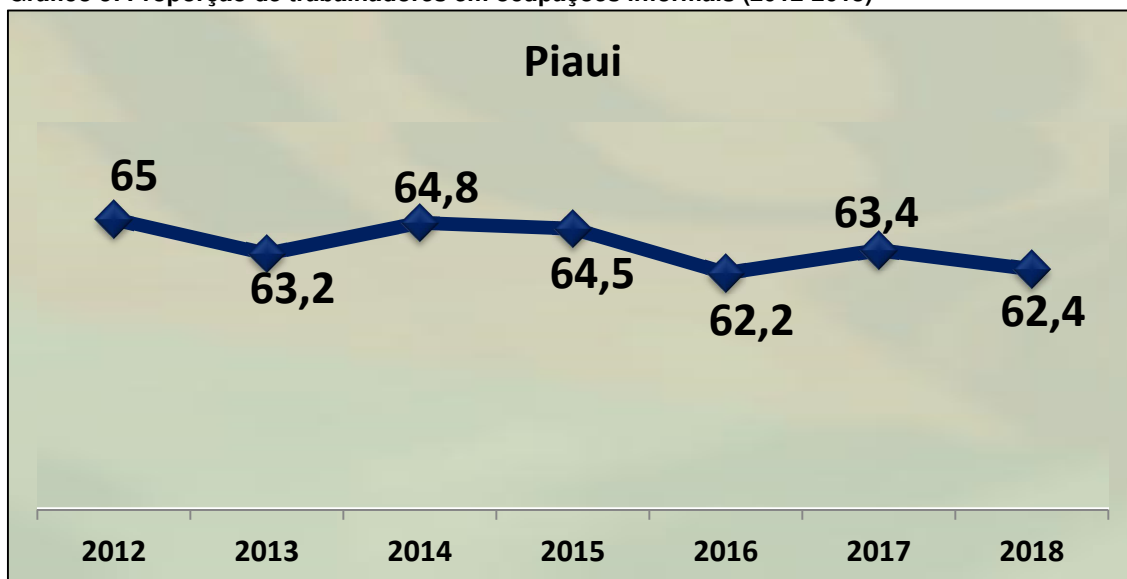


Fonte: Síntese dos Indicadores Sociais. Uma análise das Condições de Vida. IBGE, 2019.

1.2.4.3. Informalidade do Mercado de Trabalho

Em 2018, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 59,2% na Região Norte e 56,3% na Região Nordeste. Por outro lado, as Regiões Sudeste e Sul, apresentaram percentuais de trabalhadores em ocupações informais de, respectivamente, 35,6% e 29,0%. Já os estados do Maranhão (64,9%), Pará (64,8%) e Piauí (62,4%) foram as Unidades da Federação que apresentaram os maiores percentuais.

Gráfico 5: Proporção de trabalhadores em ocupações informais (2012-2018)



Fonte: Síntese dos Indicadores Sociais. Uma análise das Condições de Vida. IBGE, 2019.

1.2.4.4. Participação do Valor Adicionado Bruto

Nos últimos anos, Piauí vem se demonstrando cada vez mais um estado focado na prestação de serviços (em decorrência do desempenho da administração pública, atividades imobiliárias, educação e saúde privados, serviços domésticos, atividades financeira e atividades profissionais científicos). Ressalta-se nesse contexto a grande dependência da Administração Pública no Valor Adicionado Bruto. Por vez, a indústria vem sofrendo gradualmente queda após ano, conforme gráfico abaixo:

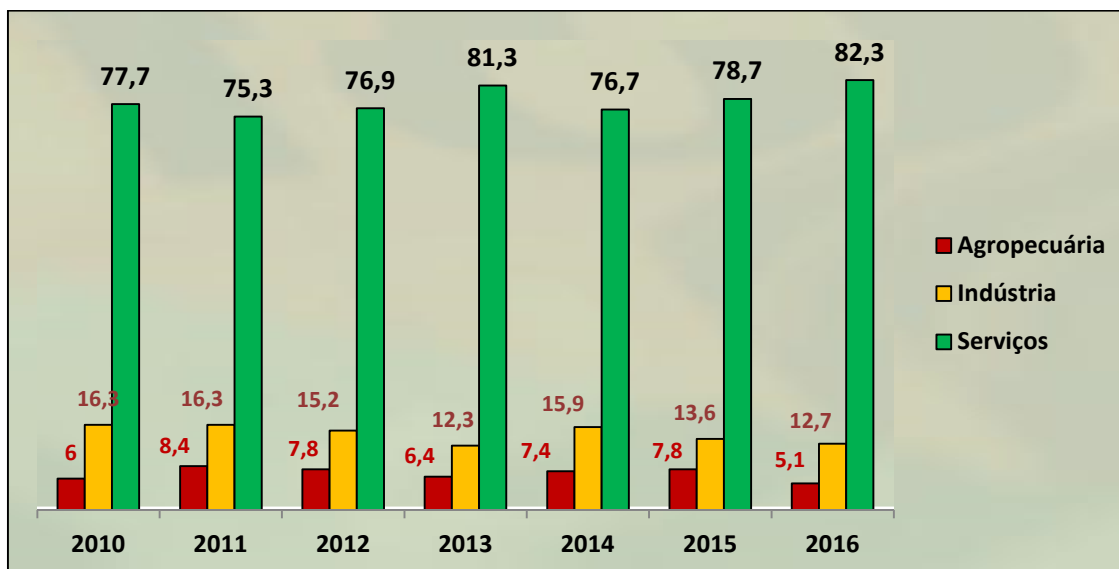
Tabela 2: Participação do Valor adicionado do PIB do Piauí por atividade Econômica (2010-2016).

Atividades Econômicas	Participação no valor adicionado Bruto (%)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total das atividades	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuária	6,0	8,4	7,8	6,4	7,4	7,8	5,1
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e pós-colheita	3,4	5,8	5,4	4,0	5,1	5,3	2,7
Pecuária, inclusive apoio à pecuária	1,9	1,9	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6
Produção Florestal, pesca e aquicultura	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7
Indústria	16,3	16,3	15,2	12,3	15,9	13,6	12,7
Indústria extrativas	0,7	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1
Indústrias de Transformação	5,2	4,8	4,8	3,6	4,8	4,2	4,1
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	2,0	2,5	2,3	0,7	1,9	0,9	1,6
Construção	8,4	8,4	7,7	7,8	9	8,3	6,9

Serviços	77,7	75,3	76,9	81,3	76,7	78,7	82,3
Comércio e reparação de veículos automotores e bicicletas	15,9	16,7	17,5	18,5	16	14,8	15,4
Transporte, armazenagem e correios	3	2,9	2,3	2,6	2	2,3	2,7
Alojamento e alimentação	2,5	2,4	2,5	3,4	2,8	3,4	3,7
Informação e comunicação	1,5	1,3	1,1	1,5	1,4	1,6	1,5
Atividades Financeiras, de seguros e serviços relacionados	2,6	2,3	2,4	2,5	2,6	3,0	3,4
Atividades imobiliárias	8	7,5	7,7	7,7	9,2	9,1	9
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	5,6	5,1	5,4	4,9	4,6	5,6	6,5
Administração, educação, saúde, defesa, seguridade social	33	31,8	31,8	34,4	31,2	33,2	34,1
Educação e saúde privadas	2,3	2,3	2,6	2,7	3,6	3	3,2
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	1,8	1,6	1,7	1,3	1,6	1,2	1,4
Serviços domésticos	1,4	1,3	1,7	1,9	1,6	1,4	1,5

Fonte: Fundação CEPRO, Avaliação das Contas Regionais do Piauí.

Gráfico 6: Percentual de Participação do Valor adicionado do PIB do Piauí por atividade Econômica (2010-2016).



Fonte: Fundação CEPRO, Avaliação das Contas Regionais do Piauí. Elaboração: IV DFAE.

Nesse sentido, considerando as informações que remontam o declínio da indústria no cenário Piauiense e da baixa participação da agropecuária, é notório que atividades devam ser fomentadas para que passem a ter maior participação na renda piauiense. Uma das formas de fomento se dá por intermédio de política de renúncia de receita pública.

1.3. A Renúncia de Receita e o Planejamento Estratégico

Tão relevante política de governo, a Renúncia de Receita não poderia ficar à margem da ação fiscalizadora do Controle Externo da Administração Pública. Desta forma, as legislações constitucional e infraconstitucional contemplam inúmeros dispositivos disciplinadores na fiscalização da renúncia da receita pública federal, a saber: Artigo 70 CF/88 (caput) :

“ A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e Patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo e Sistema de Controle Interno de cada Poder” c/c o artigo 71 (caput) “

Já nos termos da Lei 5.888, de 19 de agosto de 2009, o art. 117 aduz que:

*Art. 117. No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal de Contas decidirá sobre a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e convergência dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes; sobre a efetividade, equidade, conformidade e contributividade das políticas e ações governamentais; e sobre a aplicação de subvenções e a **renúncia de receitas.(Grifo Nosso).***

No bojo da LRF, o art. 14 estabelece condições para que os Entes Políticos concedam benefícios tributários ou financeiros, prevê os casos de exclusão (isenção e anistia), de extinção (remissão), ou modificação (alteração de alíquotas e de base de cálculo) do crédito tributário, e os casos de benefícios financeiros (subsídios, créditos presumidos e incentivos), considerando como renúncia de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Grifo Nosso)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, **e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.** (Grifo Nosso).

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Nesse sentido, observa-se que conforme o ditame da LRF, a anistia, isenção, remissão e Regimes Especiais são considerados renúncias de receita, devendo ser referenciados nos devidos instrumentos de legais no que diz respeito aos valores e aos impactos nas metas fiscais.

Como bem observa NASCIMENTO, 2012, p. 155:

Espera-se, pois, que a renúncia na forma de incentivos fiscais traga benefícios à economia, através principalmente da geração de empregos. Entretanto, muitas vezes, tal fato não ocorre ou então não é comprovado satisfatoriamente pelos responsáveis pela concessão (NASCIMENTO, 2012, p. 155)

1.3.1. Constituição da Renúncia de Receita

Considerando as informações acerca do Planejamento Estratégico do Estado do Piauí – PDES, Plano Plurianual, Planejamento Territorial, pode-se fazer uma análise do planejamento em seu cenário macro frente à renúncia de

receita prevista e realizada, através dos instrumentos de Planejamento – LDO e LOA (receita prevista) e Prestação de Contas Anual (PCA – Receita Efetiva).

A tabela a seguir demonstra os valores constantes previstos de renúncia de Receita na LDO, LOA e PCA, entre os exercícios de 2015-2019, referente ao ICMS:

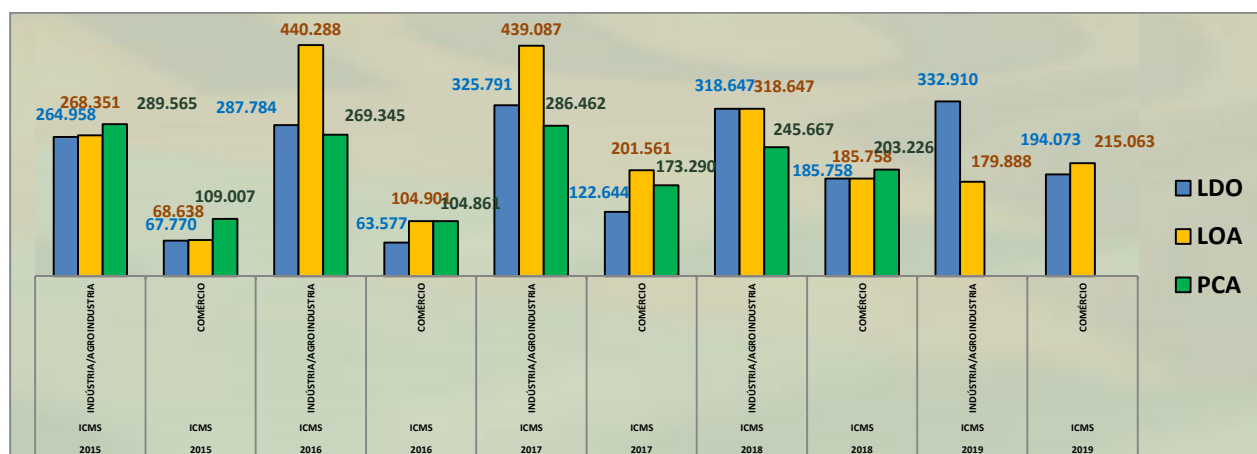
Tabela 3: Renúncia de receita do ICMS por Segmento em milhares de R\$- Estado do Piauí (2015-2019)

Ano	Tributo	Segmento	LDO	LOA	PCA
2015	ICMS	INDÚSTRIA/AGROINDUSTRIA	264.958	268.351	289.565
2015	ICMS	COMÉRCIO	67.770	68.638	109.007
2016	ICMS	INDÚSTRIA/AGROINDUSTRIA	287.784	440.288	269.345
2016	ICMS	COMÉRCIO	63.577	104.901	104.861
2017	ICMS	INDÚSTRIA/AGROINDUSTRIA	325.791	439.087	286.462
2017	ICMS	COMÉRCIO	122.644	201.561	173.290
2018	ICMS	INDÚSTRIA/AGROINDUSTRIA	318.647	318.647	245.667
2018	ICMS	COMÉRCIO	185.758	185.758	203.226
2019	ICMS	INDÚSTRIA/AGROINDUSTRIA	332.910	179.888	*
2019	ICMS	COMÉRCIO	194.073	215.063	

Fonte: Seplan (Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2019; Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015-2019) e Prestações de Contas Anuais de 2015-2018 (Sistema de documentação controle – TCE)

*Valores não informados, considerando que o exercício de 2019 não findou.

Gráfico 7: Renúncia de receita por Tributo e Segmento do Estado do Piauí em milhares de R\$- ICMS (2015-2019)



Fonte: Seplan (Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2019; Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015-2019) e Prestações de Contas Anuais de 2015-2018 (Sistema de documentação controle – TCE)

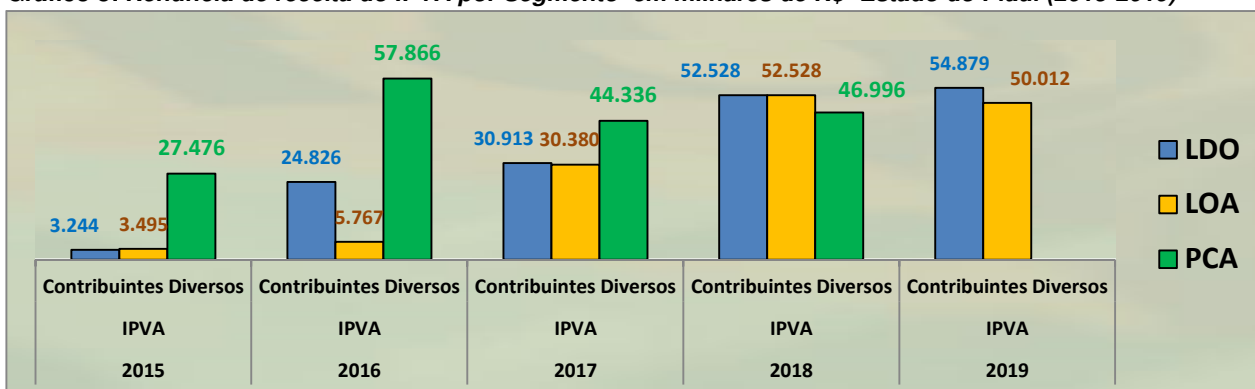
Já abaixo, demonstram-se os valores constantes previstos de renúncia de Receita na LDO, LOA e PCA, entre os exercícios de 2015-2019, referente ao IPVA:

Tabela 4: Renúncia de receita do IPVA por Segmento em milhares de R\$- Estado do Piauí (2015-2019)

Ano	Tributo	Segmento	LDO	LOA	PCA
2015	IPVA	Contribuintes Diversos	3.244	3.495	27.476
2016	IPVA	Contribuintes Diversos	24.826	5.767	57.866
2017	IPVA	Contribuintes Diversos	30.913	30.380	44.336
2018	IPVA	Contribuintes Diversos	52.528	52.528	46.996
2019	IPVA	Contribuintes Diversos	54.879	50.012	

Fonte: Seplan (Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2019; Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015-2019) e Prestações de Contas Anuais de 2015-2018 (Sistema de documentação controle – TCE)

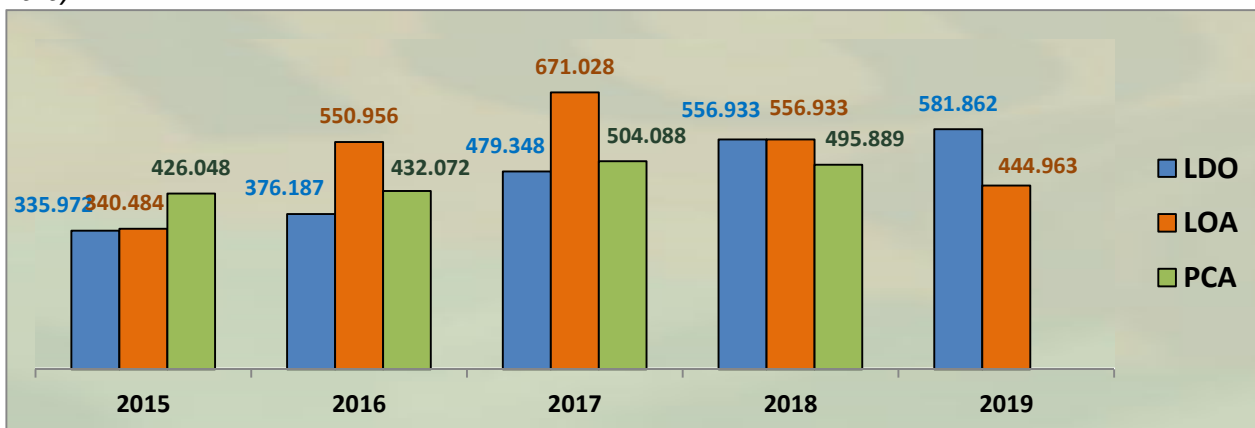
Gráfico 8: Renúncia de receita do IPVA por Segmento em milhares de R\$- Estado do Piauí (2015-2019)



Fonte: Seplan (Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2019; Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015-2019) e Prestações de Contas Anuais de 2015-2018 (Sistema de documentação controle – TCE)

Assim, considerando os valores consolidados de ICMS e IPVA, tem-se a seguinte série histórica:

Gráfico 9: Renúncia de receita do ICMS e IPVA por Segmento em milhares de R\$- Estado do Piauí (2015-2019)

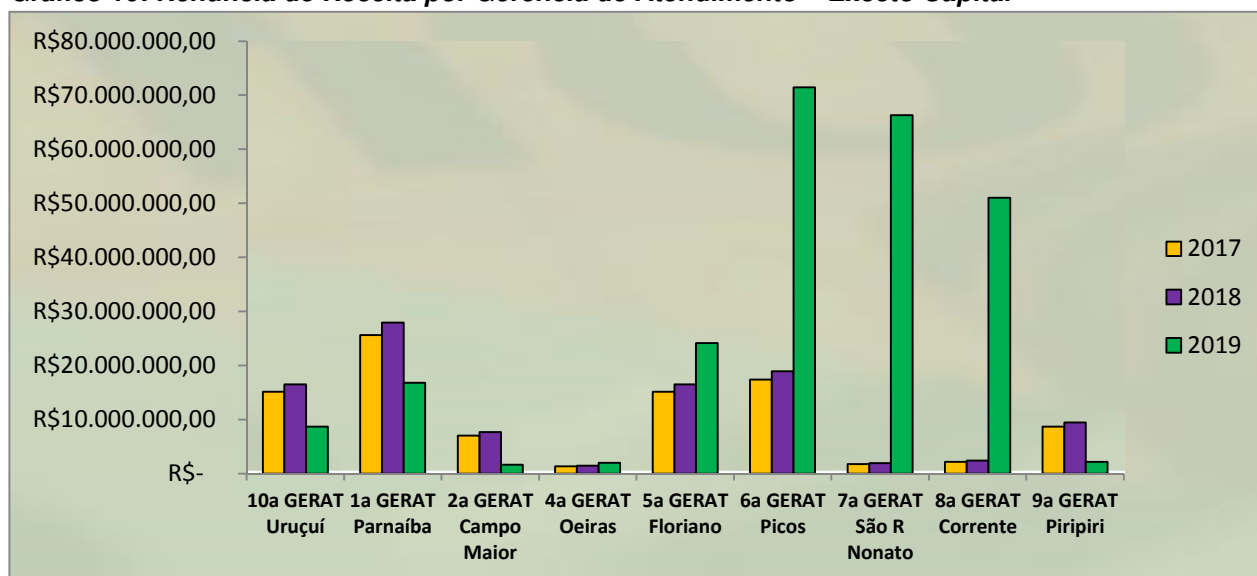


Fonte: Seplan (Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2019; Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015-2019) e Prestações de Contas Anuais de 2015-2018 (Sistema de documentação controle – TCE)

Ressalte-se que, dentre os instrumentos abordados (PCA, LDO e LOA), para o instrumento da Lei Orçamentária Anual, o anexo I traz o “*DEMONSTRATIVO DO EFEITO DAS ISENÇÕES E OUTROS BENEFÍCIOS FISCAIS SOBRE AS RECEITAS (ICMS e IPVA) POR GERÊNCIA REGIONAL DE ATENDIMENTO*”.

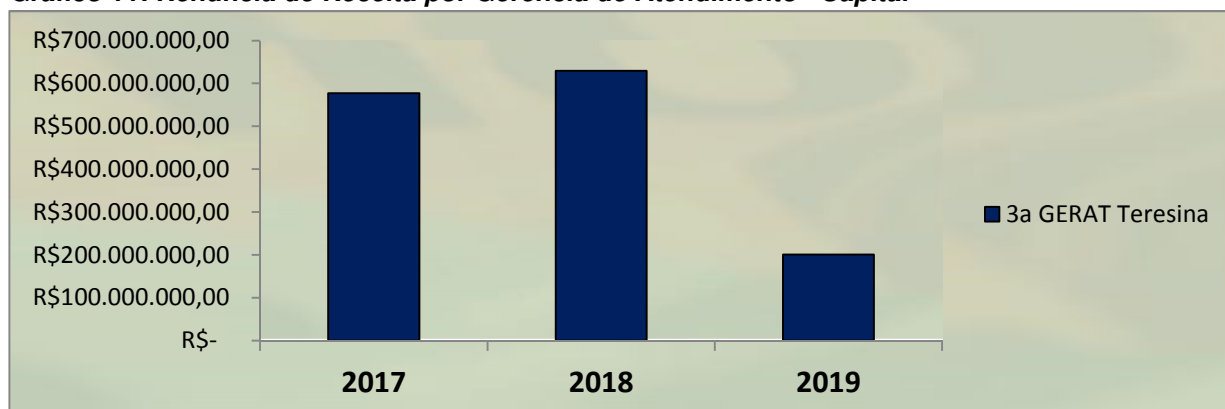
Nesse demonstrativo, são abordadas 10 gerências de atendimento, que entre os anos de 2017-2019 apresentaram a seguinte série histórica:

Gráfico 10: Renúncia de Receita por Gerência de Atendimento – Exceto Capital



Fonte: Seplan. Anexo I das Leis Orçamentárias de 2017-2019

Gráfico 11: Renúncia de Receita por Gerência de Atendimento –Capital



Fonte: Seplan. Anexo I das Leis Orçamentárias de 2017-2019

Já a tabela abaixo demonstra os valores detalhados por ano e Gerência de Atendimento:

Tabela 5: Demonstrativo do efeito das isenções e outros benefícios fiscais sobre as receitas (ICMS e IPVA) por gerência regional de atendimento (anexo I da loa⁴)

Gerencia atendimento	ISENÇÕES E OUTROS 2017- 2019 (R\$)		
	2017	2018	2019
10a GERAT Uruçuí	R\$ 15.124.871,00	R\$ 16.498.258,82	R\$ 8.681.244,00
1a GERAT Parnaíba	R\$ 25.621.030,00	R\$ 27.947.503,43	R\$ 16.808.760,00
2a GERAT Campo Maior	R\$ 7.015.372,00	R\$ 7.652.390,75	R\$ 1.616.965,00
3a GERAT Teresina	R\$ 576.880.442,00	R\$ 629.263.075,36	R\$ 200.863.709,00
4a GERAT Oeiras	R\$ 1.317.192,00	R\$ 1.436.797,35	R\$ 2.008.694,00
5a GERAT Floriano	R\$ 15.124.871,00	R\$ 16.498.258,82	R\$ 24.118.912,00
6a GERAT Picos	R\$ 17.356.910,00	R\$ 18.932.974,27	R\$ 71.458.908,00
7a GERAT São R Nonato	R\$ 1.750.166,00	R\$ 1.909.086,80	R\$ 66.276.751,00
8a GERAT Corrente	R\$ 2.186.794,00	R\$ 2.385.362,06	R\$ 50.986.964,00
9a GERAT Piripiri	R\$ 8.650.352,00	R\$ 9.435.832,29	R\$ 2.141.834,00
TOTAL	R\$ 671.030.017,00	R\$ 731.961.557,95	R\$ 444.964.760,00

Fonte: Seplan. Anexo I das Leis Orçamentárias de 2017-2019

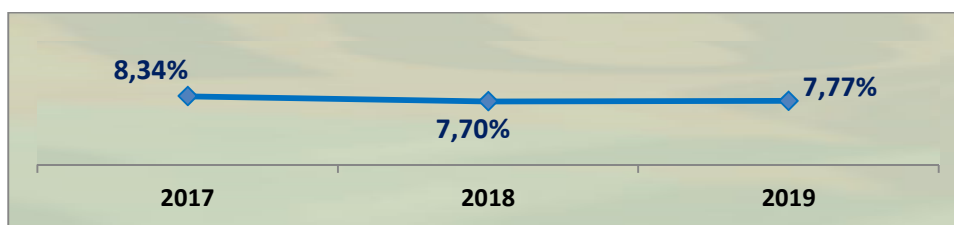
Não menos importante, a avaliação da renúncia de receita efetiva (constante na PCA) frente aos valores de Receita Líquida da Fonte do Tesouro (Fonte 100) do Estado do Piauí, se comportou da seguinte forma entre os anos de 2017-2019:

Tabela 6: Comparativo da Renúncia de Receita (PCA) com a fonte de Recursos do Tesouro Estadual – Orçamento atualizado (2017-2019)

	2017	2018	2019
Fonte 100- Recursos do Tesouro Estadual (em mi)	6.046,40	6.437,15	5.728,42 ⁵
Renúncia (em mi)	504,08	495,88	444,96 ⁶
%	8,34%	7,70%	7,77%

Fonte: Documentação Controle e Extrator de dados do SIAFE-PI.

Gráfico 12: Percentual de Renúncia de Receita (PCA) com a fonte de Recursos do Tesouro Estadual – Orçamento atualizado (2017-2019)



Fonte: Documentação Controle e Extrator de dados do SIAFE-PI.

⁴ Art. 165 §6º da CF e Art. 5º, Inciso III da LC 101/2000 e Resolução TCE nº 904/2009

⁵ Dados com base na posição de 19/11/2019. Fonte: Extrator de Dados do SIAFE-PI.

⁶ Dados informados na LOA 2019, considerando que o relatório fora enviado antes da Prestação de Contas Anual de 2019.

Nesse diapasão, algumas observações podem ser traçadas a partir da exposição supra:

a) Entre 2015 a 2019, ocorreu até o ano de 2017 a estimativa da LDO para os dois exercícios Seguintes. Em 2018 e 2019, tal situação não se observou.

b) Entre 2015 a 2019, ocorreu até o ano de 2017 a segregação entre o que pertencia de renúncia à Indústria e Agroindústria - referente ao ICMS. Em 2018 e 2019 tal situação não se observou, sendo unificados os setores de INDÚSTRIA/AGROINDÚSTRIA;

c) Os montantes constantes de renúncia entre LDO e LOA seguem com distorções de valores, sendo ainda mais agravada pela divergência entre renúncia de receita efetiva (PCA) e renúncia de receita prevista (LOA).

1.3.1.1. Divergência das informações constantes no anexo da LDO 2018 frente às informações prestadas pela SEFAZ

Não obstante as observações feitas entre as divergências de valores entre LDO, LOA e PCA (renúncia de receita efetiva), ocorreu divergência do montante publicado na PCA. Conforme protocolo TC 002687/2019, a Secretaria de Fazenda informou que a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais (responsável pelo cálculo da renúncia efetiva) verificou a divergência entre o relatório sintético e o analítico de 2018, especificamente no campo indústria, no qual o transporte do valor da planilha analítica para o quatro resumo, apresentou erro. A Informação do Demonstrativo segue retificada abaixo:

Demonstrativo da RENÚNCIA DE RECEITA 2018
(LRF, art. 4º, §2º, inciso V, Portaria STN Nº 249/2010 e INTCE 008/2018) R\$ milhares

TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA ESTIMADA	RENÚNCIA DE RECEITA EFETIVA
ICMS	Anistia, Isenção, Remissão e Regimes Especiais	INDÚSTRIA/AGROINDÚSTRIA	318.647	329.743
		COMERCIO	185.758	203.226
Subtotal			504.405	532.969
IPVA	Anistia, Isenção e Remissão	Contribuintes Diversos	52.528	46.996
TOTAL			556.933	579.965

FONTE: SEPLAN/ LOA 2018 (Anexo I - Quadros Consolidados - da Lei nº. 7.083, de 28 de dezembro de 2017) e SEFAZ /PI - Sistema da Administração Tributária - SIAT/Relatórios Business Intelligence - BI

Nesse contexto, o valor que realmente fora concedido como renúncia de Receita remonta ao valor de R\$ 579,965 milhões, frente aos 495,88 milhões, o que demonstra uma diferença de R\$ 84,076 milhões de reais.

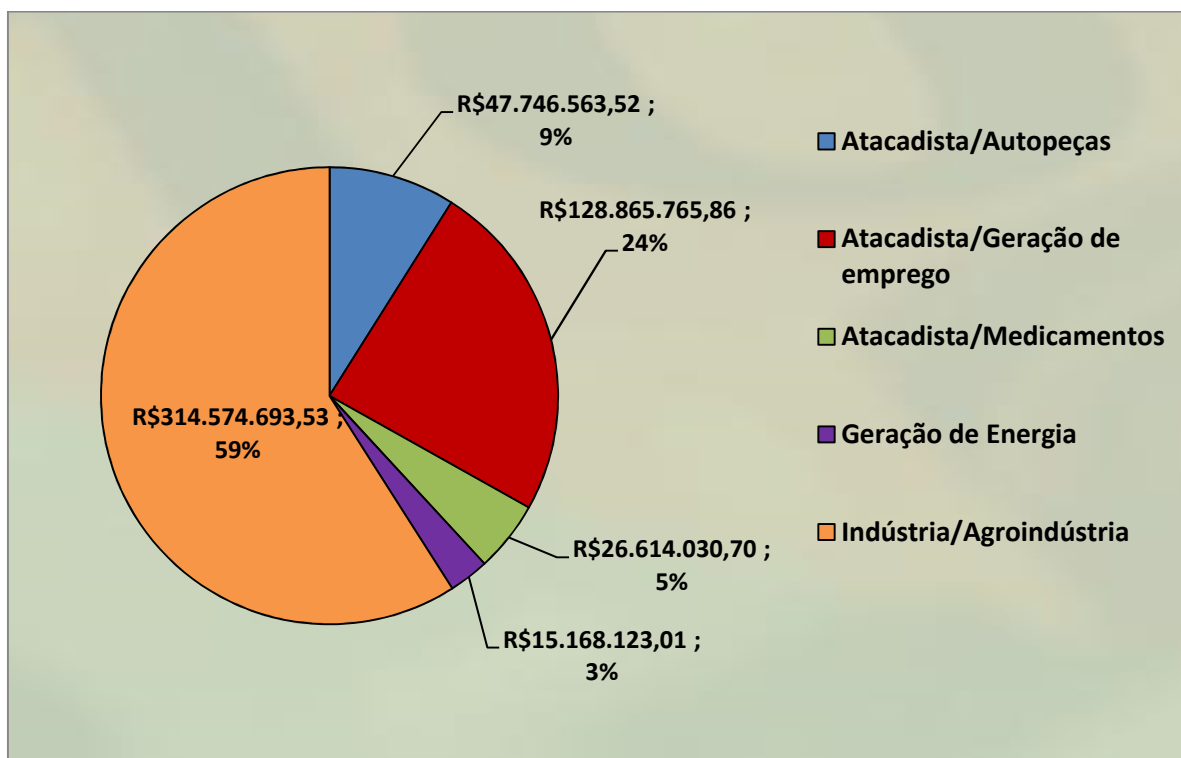
Assim, considerando os valores retificados pela SEFAZ, a tabela abaixo demonstra os segmentos beneficiados de ICMS, em R\$:

Tabela 6: Valores de renúncia por segmento- ICMS (2018)

Segmento	Valor (R\$)	Número de Inscrições CAGEP
Atacadista/Autopeças	R\$ 47.746.563,52	36
Atacadista/Geração de emprego	R\$ 128.865.765,86	79
Atacadista/Medicamentos	R\$ 26.614.030,70	36
Geração de Energia	R\$ 15.168.123,01	60
Indústria/Agroindústria	R\$ 314.574.693,53	126
TOTAL	R\$ 532.969.176,62	337

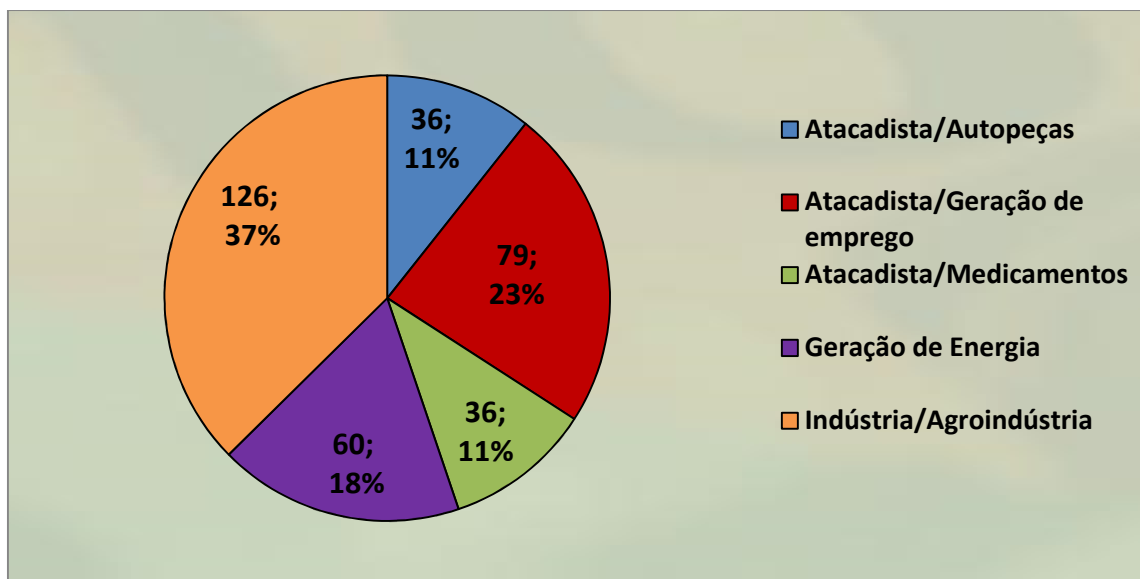
Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019.

Gráfico 13: Valores de renúncia por segmento- ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019.

Gráfico 14: Valores de renúncia de receita por quantitativo de inscrições estaduais – ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019.

Dentre as inscrições estaduais beneficiadas com renúncia de ICMS, a equipe de auditoria, mediante amostra de 182 inscrições (95% de confiabilidade), levantou a materialidade de R\$ 521.928.604,02, a qual, a partir disso, se trabalhou as informações a nível por município e atividade econômica.

Na amostra selecionada, a renúncia dos valores destinados por atividade principal das inscrições estaduais se comportou no ano de 2018 da seguinte forma:

Tabela 7: Valores de renúncia por CNAE Principal - ICMS (2018)

CNAE Principal	Valor Renúncia (R\$)
1020102 - Fabricação de conservas de peixes, crustáceos e moluscos	948.051,70
1031700 - Fabricação de conservas de frutas	4.987.127,98
1033301 - Fabricação de sucos concentrados de frutas, hortaliças e legumes	1.761.101,92
1041400 - Fabricação de óleos vegetais em bruto, exceto óleo de milho	97.171.637,28
1042200 - Fabricação de óleos vegetais refinados, exceto óleo de milho	669.405,47
1052000 - Fabricação de laticínios	2.818.125,65
1062700 - Moagem de trigo e fabricação de derivados	2.485.597,22
1065101 - Fabricação de amidos e féculas de vegetais	757.087,60
1099699 - Fabricação de outros produtos alimentícios não especificados	

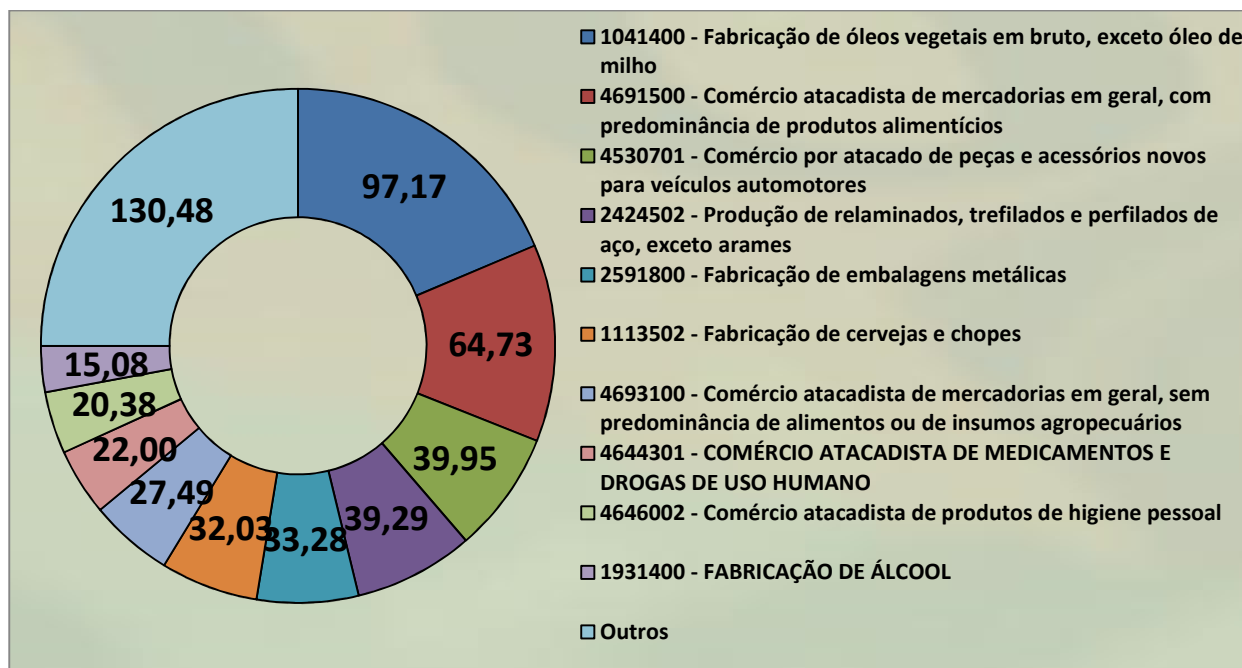
CNAE Principal	Valor Renúncia (R\$)
anteriormente	7.969.056,36
1113502 - Fabricação de cervejas e chopes	32.027.443,84
1121600 - Fabricação de águas envasadas	355.913,90
1122401 - Fabricação de refrigerantes	6.604.515,44
1312000 - Preparação e fiação de fibras têxteis naturais, exceto algodão	264.462,53
1412601 - Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	5.277.342,75
1510600 - Curtimento e outras preparações de couro	1.865.824,41
155501 - Criação de frangos para corte	814.585,34
159801 - Apicultura	711.898,97
1629301 - Fabricação de artefatos diversos de madeira, exceto móveis	987.712,24
1732000 - Fabricação de embalagens de cartolina e papel-cartão	1.707.760,09
1742799 - Fabricação de produtos de papel para uso doméstico e higiênico-sanitário não especificados anteriormente	973.592,67
1931400 - FABRICAÇÃO DE ÁLCOOL	15.081.060,44
2062200 - Fabricação de produtos de limpeza e polimento	1.839.872,64
2071100 - Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes e lacas	7.092.256,37
2099199 - Fabricação de outros produtos químicos não especificados anteriormente	3.950.381,66
2121101 - Fabricação de medicamentos alopáticos para uso humano	1.220.712,89
2222600 - Fabricação de embalagens de material plástico	1.566.036,53
2229301 - Fabricação de artefatos de material plástico para uso pessoal e doméstico	358.370,58
2229399 - Fabricação de artefatos de material plástico para outros usos não especificados anteriormente	547.961,67
2330301 - Fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda	246.405,72
2330302 - Fabricação de artefatos de cimento para uso na construção	812.431,14
2330305 - Preparação de massa de concreto e argamassa para construção	1.701.460,68
2330399 - Fabricação de outros artefatos e produtos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes	775.796,31
2342702 - Fabricação de artefatos de cerâmica e barro cozido para uso na construção, exceto azulejos e pisos	778.029,87
2391501 - Britamento de pedras, exceto associado à extração	258.108,18
2399199 - Fabricação de outros produtos de minerais não metálicos não especificados anteriormente	1.043.605,51

CNAE Principal	Valor Renúncia (R\$)
2424502 - Produção de relaminados, trefilados e perfilados de aço, exceto arames	39.290.670,41
2591800 - Fabricação de embalagens metálicas	33.281.558,55
2599399 - Fabricação de outros produtos de metal não especificados anteriormente	1.174.290,70
2733300 - Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados	6.454.986,40
2751100 - Fabricação de fogões, refrigeradores e máquinas de lavar e secar para uso doméstico, peças e acessórios	489.100,95
3092000 - Fabricação de bicicletas e triciclos não motorizados, peças e acessórios	9.417.926,72
3102100 - Fabricação de móveis com predominância de metal	3.028.216,32
3104700 - Fabricação de colchões	7.201.533,16
3299006 - Fabricação de velas, inclusive decorativas	1.147.239,79
3511501 - Geração de energia elétrica	13.614.118,81
4530701 - Comércio por atacado de peças e acessórios novos para veículos automotores	39.946.300,88
4541202 - Comércio por atacado de peças e acessórios para motocicletas e motonetas	6.203.521,14
4632001 - Comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados	1.606.519,42
4635499 - Comércio atacadista de bebidas não especificadas anteriormente	385.160,88
4637107 - Comércio atacadista de chocolates, confeitos, balas, bombons e semelhantes	363.655,29
4639701 - Comércio atacadista de produtos alimentícios em geral	6.332.214,24
4644301 - COMÉRCIO ATACADISTA DE MEDICAMENTOS E DROGAS DE USO HUMANO	21.995.623,20
4644302 - COMÉRCIO ATACADISTA DE MEDICAMENTOS E DROGAS DE USO VETERINÁRIO	223.985,20
4645101 - COMÉRCIO ATACADISTA DE INSTRUMENTOS E MATERIAIS PARA USO MÉDICO, CIRÚRGICO, HOSPITALAR E DE LABORATÓRIOS	2.752.924,41
4646002 - Comércio atacadista de produtos de higiene pessoal	20.376.638,77
4647801 - Comércio atacadista de artigos de escritório e de papelaria	4.236.132,52
4649408 - Comércio atacadista de produtos de higiene, limpeza e conservação domiciliar	947.468,77
4691500 - Comércio atacadista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios	64.725.275,08
4693100 - Comércio atacadista de mercadorias em geral, sem predominância de alimentos ou de insumos agropecuários	27.487.795,53
810099 - Extração e britamento de pedras e outros materiais para construção e beneficiamento associado	746.158,82

Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, através de amostra de auditoria com grau de confiabilidade de 95%.

Dentre os 10 maiores valores do CNAE com renúncia de receita, o ano de 2018 se apresentou da seguinte forma:

Gráfico 15: Maiores valores de renúncia de receita do ICMS por CNAE principal



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, através de amostra de auditoria com grau de confiabilidade de 95%.

1.3.2. Potencialidades dos Territórios De Desenvolvimento e a Renúncia de Receita

Conforme apontado no item 1.2.3, o critério de divisão nos territórios de Desenvolvimento Sustentável (TDS) leva em conta as potencialidades de cada território, como se pode observar no Mapa de Potencialidades do Estado do Piauí.

Considerando a amostra da equipe de auditoria, o volume de renúncia por território de desenvolvimento se comportou da seguinte forma no ano de 2018:

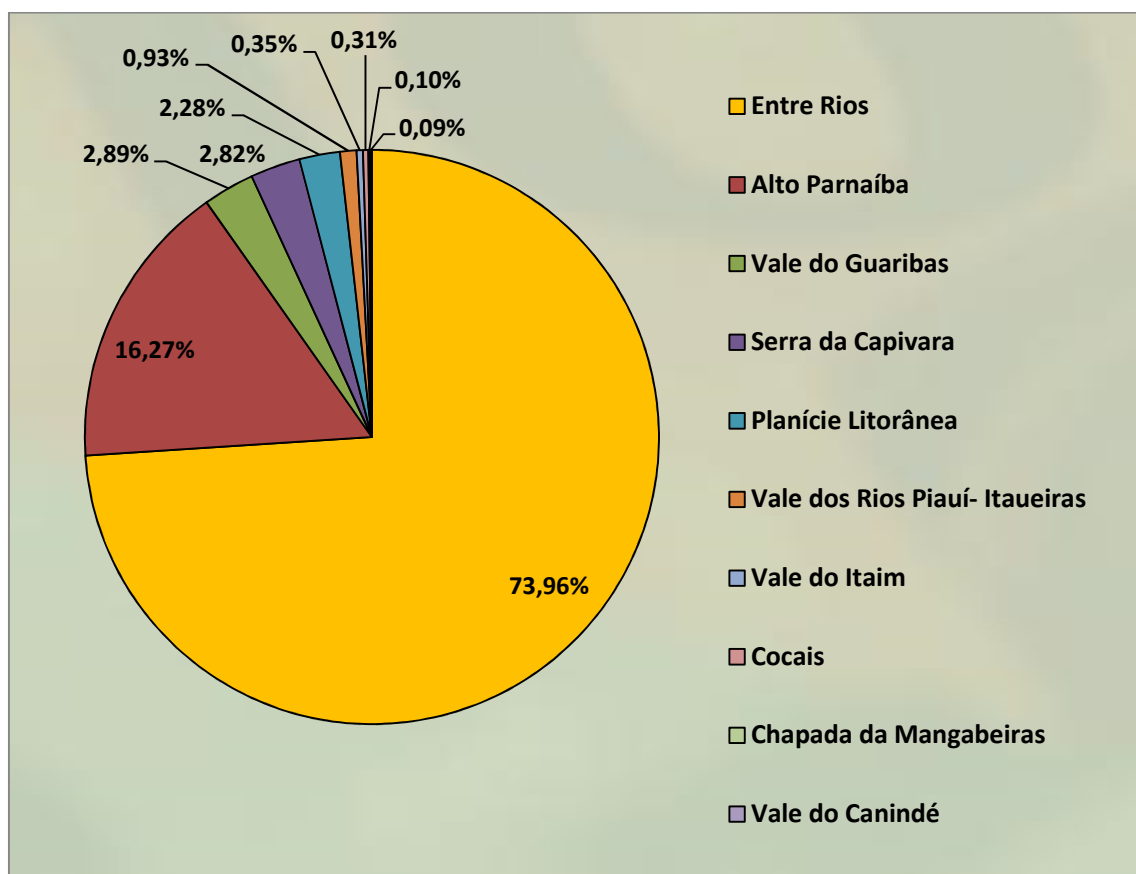
Tabela 8: Valores de renúncia por território - ICMS (2018)

Territorio	Renúncia	%
Entre Rios	R\$ 385.991.068,67	73,965%
Alto Parnaíba	R\$ 84.889.659,28	16,267%

Territorio	Renúncia	%
Vale do Guaribas	R\$ 15.073.715,80	2,888%
Serra da Capivara	R\$ 14.700.418,87	2,817%
Planície Litorânea	R\$ 11.902.328,80	2,281%
Vale dos Rios Piauí Itaueiras	R\$ 4.858.264,35	0,931%
Vale do Itaim	R\$ 1.826.581,16	0,350%
Cocais	R\$ 1.623.221,75	0,311%
Chapada da Mangabeiras	R\$ 535.945,03	0,103%
Vale do Canindé	R\$ 458.545,79	0,088%

Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, através de amostra de auditoria com grau de confiabilidade de 95%

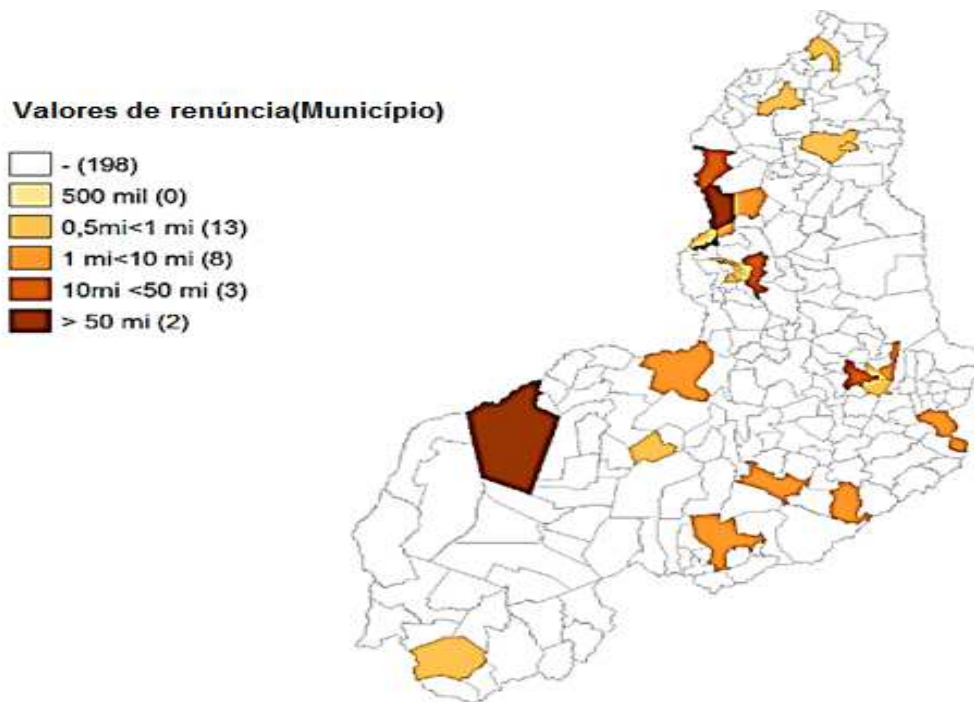
Gráfico 16: Percentual de renúncia de receita por território – ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, através de amostra de auditoria com grau de confiabilidade de 95%.

Já analisando os mesmos dados, porém a nível municipal, chega-se ao seguinte mapa:

Cartograma 3: Valores de Renúncia de Receita por Município – ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, através de amostra de auditoria com grau de confiabilidade de 95%. Produção: IV DFAE.

1.3.3. Incentivos Governamentais no PPA 2016-2019

No que se refere à concessão de incentivos governamentais, o Plano Plurianual 2016-2019 aborda sobre Programas de Governo, desdobrados em objetivos e metas que devem abarcar o planejamento estratégico de médio prazo. Assim, para o Plano quadrienal em questão, o poder executivo criou o Programa 28 – Energias Renováveis para o desenvolvimento, com a seguinte contextualização em sua base estratégica (constante no anexo I):

O Piauí consome mais energia do que produz gerando necessidade de importação de outros Estados através do Sistema Interligado Nacional. Desta forma, é importante que haja o investimento no aumento da capacidade de geração, bem como na transmissão de energia elétrica.

Assim, o Piauí tem sido reverenciado como importante claustro de produção de energia limpa, a exemplo da energia eólica, com o funcionamento do Parque Eólico, no Território da Planície Litorânea, compreendendo os municípios de Luís Correia e Parnaíba. Além disso, estudos bem avançados apontaram a possibilidade de instalação do Parque Eólico da Serra da Ibiapaba, no Território dos Carnaubais (municípios de São Miguel do Tapuio, Assunção do Piauí e Buriti dos Montes); no Território do Vale do Guaribas (municípios de Caldeirão Grande do Piauí, Marcolândia, Simões, Curral Novo do Piauí, Paulistana, Padre Marcos, Betânia do Piauí, Queimada Nova); e no Território Serra da Capivara (municípios de São Raimundo Nonato, Dom Inocêncio e Lagoa do Barro do Piauí).

Outra fonte de energia limpa é a solar, com abundante potencial no Estado, merecendo, portanto, fomento à sua utilização. Existe, no Estado, iminente capacidade para a produção de combustível, como a biomassa, etanol, biodiesel, bem como petróleo e gás.

Já ao que se refere aos objetivos e metas do Programa 28, temos a seguinte tabela:

Tabela 9: Objetivos e Metas do Programa 28- Energias Renováveis para o Desenvolvimento

Objetivo	Meta
Garantir o protagonismo do Governo Estadual na promoção dos negócios energéticos e na consolidação dos polos de aproveitamento de fontes alternativas de energia eólica, solar, etanol, biodiesel, biomassa, bem como na produção de petróleo e gás	Ampliar a capacidade de produção de energia elétrica do Piauí, mediante a introdução de fontes de energia renováveis em sua matriz energética atual.
	Implantar a Política Estadual de Energias Alternativas e/ou Renováveis.
	Criar o Conselho de Política Energética.
	Mapear o potencial eólico do Estado.
Estabelecer uma matriz energética que coloque o Estado na condição de exportador de energia com ganhos para a população , conservação da	Estimular a instalação de empresas geradoras de energias renováveis.
	Incentivar a instalação de fabricantes

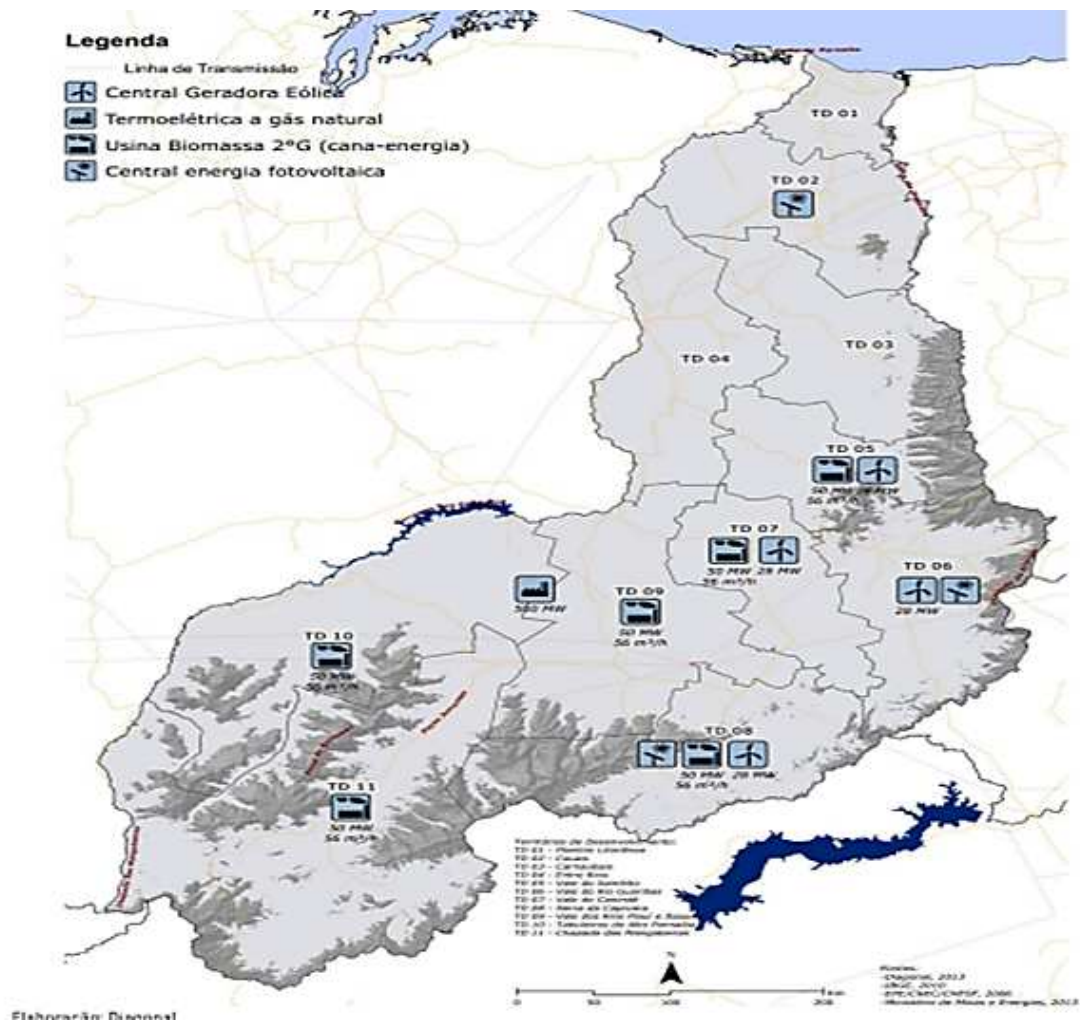
Objetivo	Meta
biodiversidade, menor necessidade de renúncia fiscal , integração territorial, com geração de riquezas locais duradouras, sustentáveis e sem prejuízo do empreendedor. (grifo nosso)	de equipamentos e componentes da indústria de geração de energias renováveis.
	Implantar Parque Eólico
Consolidar uma base de dados consistentes sobre o setor energético, mediante parcerias com outros órgãos e empresas da área.	Incentivar Parcerias Público-Privadas (PPPs) para consolidar base de informações sobre o setor energético.
Fortalecer a pesquisa do gás natural, na bacia do Rio Parnaíba, de modo a viabilizar pontos de derivação nas principais cidades do Estado.	Promover estudo e pesquisa sobre gás natural na bacia do rio Parnaíba.
Dotar o aparato público estadual da estrutura de conhecimento e logística necessários para atração seletiva de empreendimentos do setor energético.	Realizar estudos e pesquisas sobre energias renováveis.
	Dotar o Estado de estrutura de conhecimento e logística necessários para atuação no setor energético.
Consolidar uma base legal (Lei, Decretos, política, planos, programas, projetos, perfis) consistente para dar suporte ao setor de produção de energia.	Dotar o Estado de instrumentos legais e de planejamento para atuação no setor de energias renováveis.
Fomentar o aperfeiçoamento das ferramentas de controle da exploração dos recursos energéticos do Estado.	Instituir cadastro estadual de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de exploração e aproveitamento das fontes de energias renováveis.

Fonte: Seplan - PPA 2016-2019, Anexo I.

Como se observa, a renúncia de receita é tratada do ponto de vista da matriz energética, sendo como objetivo do Programa de Governo garantir a menor renúncia para tal setor, devendo, a priori, ser tratada como exceção.

Por outro lado, o PDES-PI 2050 em seu Produto 9, Tomo II aborda os investimentos propostos em energias renováveis e gás natural.

Cartograma 4: Investimentos em energias renováveis e gás natural – por território



1.3.4. Metodologia aplicada na Renúncia Fiscal

Para a concessão de renúncias fiscais alinhadas com o planejamento estratégico do Estado do Piauí, faz-se necessário a elaboração de uma metodologia clara nas concessões das renúncias.

Segundo o questionário eletrônico (TC 002687/2019) aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado à Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí, o órgão respondeu afirmativamente acerca da existência de avaliação quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados.

Todavia, como se observa em informações de tópicos anteriores, a concessão da renúncia de receita não se mantém com padrões delineados, apresentando margem de diferença entre os instrumentos relatados (LDO, LOA e PCA), além de concentrar valores em municípios e territórios específicos.

Outrossim, embora a amostra de auditoria tenha levado em consideração o montante prestado pela SEFAZ, os valores apresentados pelos referidos instrumentos demonstram fragilidade. Isso porque a equipe da Divisão Técnica da Administração Estadual, mediante auditoria (TC026080/2017) realizou a verificação de renúncia fiscal provocada por diferimento tributário para as empresas que se instalam para produção de energia Solar (com base nas notas fiscais). No caso, verificou-se que ocorreu divergência de valores entre o que fora declarado pela SEFAZ na Prestação de Contas Anual frente ao real benefício de diferimento concedido, senão vejamos:

Tabela 10: Comparativo de renúncia de ICMS da PCA frente aos montantes calculados pelo Tribunal de Contas do Piauí - TC026080/2017

Número de CNPJ's envolvidos na apuração	2017		2018	
	Valores de renúncia declarados pela SEFAZ na PCA	Valores de Renúncia calculados pela auditoria do TCE	Valores de renúncia declarados pela SEFAZ na PCA	Valores de Renúncia calculados pela auditoria do TCE
4	R\$ -	R\$ 204.852.071,07	R\$ 157.715,01	R\$ 1.131.121,07

Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019, e TC026080/2017.

Além disso, o processo nº 026080/2017 trouxe à tona alguns importantes achados, tais como a ausência de geração efetiva de empregos na região e medidas compensatórias ofertadas pelo grupo auditado proporcionalmente inferiores ao diferimento concedido.

1.3.5. Controles Internos

Conforme a Instrução Normativa do TCU 63/2010, os controles internos podem ser definidos como:

“Controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.”

A não instituição de normas e procedimentos de controle interno referente à renúncia de receita poderá acarretar em riscos elevados de controle, aumentando a possibilidade de fruição de incentivos fiscais indevidos.

Conforme questionário eletrônico aplicado (TC 002687/2019), A situação acima é evidenciada pela resposta da Secretaria da Fazenda, ao afirmar pela ausência de normas e procedimentos de controle interno relativamente à renúncia de receita (Qst 01 do Eixo 01 do aludido questionário).

Ressalte-se a necessidade de avaliação na concessão das renúncias não é algo novo. Conforme decisão da corte de contas nº 98/2017 (Processo TC 015.122/2014 – Prestação de Contas Anual da Secretaria Estadual de Fazenda – Exercício de 2014), o Tribunal de Contas determinou que:

a) que esta Corte de Contas notifique a Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí acerca da ocorrência relativa às alterações orçamentárias e no mesmo ato determine que esta Secretaria atue junto aos órgãos e entidades estaduais no sentido de modernizar a elaboração da peça orçamentária a partir da ideia de orçamento-programa e orçamento base-zero, a fim garantir que o planejamento orçamentário sirva efetivamente de instrumento de controle dos programas de governo no oferecimento de respostas às demandas da sociedade;

b) seja dada ciência das irregularidades analisadas no relatório técnico ao Governador do Estado e aos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado do Piauí, CODIN, especialmente o seu Presidente, com advertência de que a partir de então a concessão de incentivos fiscais sejam submetidas a procedimentos sistemáticos de avaliação, que permitam ao poder público e à sociedade decidir sobre manutenção, a suspensão ou a ampliação dos incentivos, baseando-se nos objetivos delineados, nos recursos consumidos e nos resultados alcançados, ou seja: 1. Submeter doravante todas as propostas de concessão de incentivos fiscais aos parâmetros constitucionais e legais, mais especificamente ao art. 14 da LRF; 2. Revisar todos os benefícios fiscais em vigor à luz dos parâmetros constitucionais e legais, em especial do art. 14 da LRF; (Grifo Nosso)

c) o encaminhamento à Divisão Técnica competente deste Tribunal de Contas para que verifique possíveis ocorrências na prestação de Contas de Governo do Estado do Piauí, de responsabilidade do Governador do Estado, em especial tendo em vista a atribuição de homologação dos Decretos que culminam em Renúncia de Receita, bem como considerando as demais conclusões da Divisão Técnica neste Processo.

1.3.6. Publicação de Informações

O § 6º do artigo 150 da CF/88 estabelece paradigma constitucional que vincula o ato de concessão de incentivos fiscais e/ou de renúncia de receita ao princípio da legalidade, ao preceituar que:

“ qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido , anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuição só poderão ser concedidas mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.”

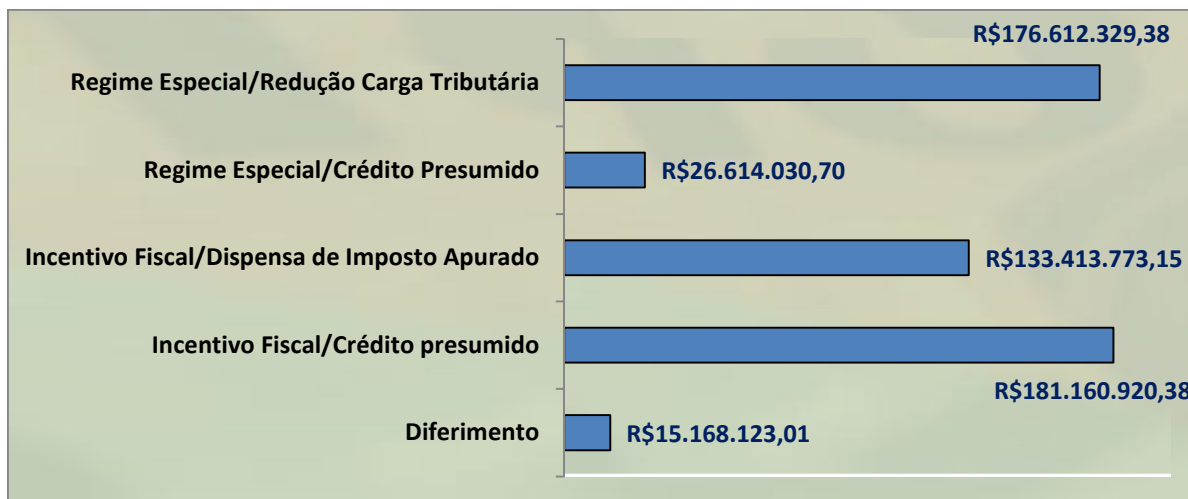
Nesse diapasão, considerando o ano de 2018, as renúncias de receita, com base em informações prestadas pela SEFAZ ao TCE, se comportaram da seguinte forma:

Tabela 11: Valores de renúncia de receita por tipo e nº de inscrições estaduais -ICMS (2018)

Tipo de renúncia ⁷	Valor da Renúncia	Número de Inscrições Estaduais
Diferimento	R\$ 15.168.123,01	60
Incentivo Fiscal/Crédito presumido	R\$ 181.160.920,38	47
Incentivo Fiscal/Dispensa de Imposto Apurado	R\$ 133.413.773,15	79
Regime Especial/Crédito Presumido	R\$ 26.614.030,70	36
Regime Especial/Redução Carga Tributária	R\$ 176.612.329,38	115
TOTAL	R\$ 532.969.176,62	337

Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

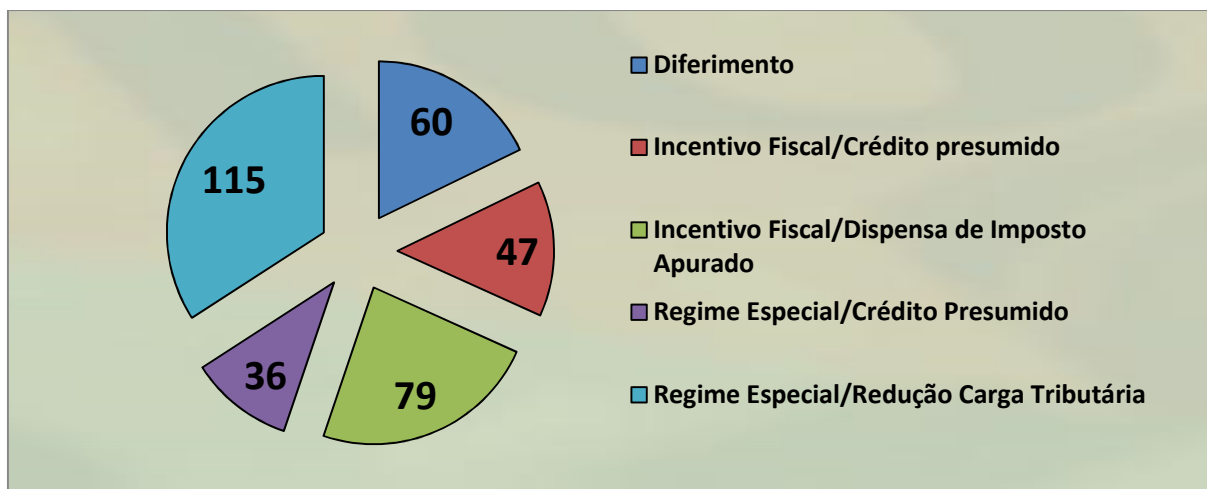
Gráfico 17: Valores de renúncia de receita por tipo e nº de inscrições estaduais -ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

⁷ Conforme informações prestadas pela SEFAZ-PI, constante em TC 002687/2019.

Gráfico 18: Quantitativo de inscrições estaduais por tipo de renúncia de receita - ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

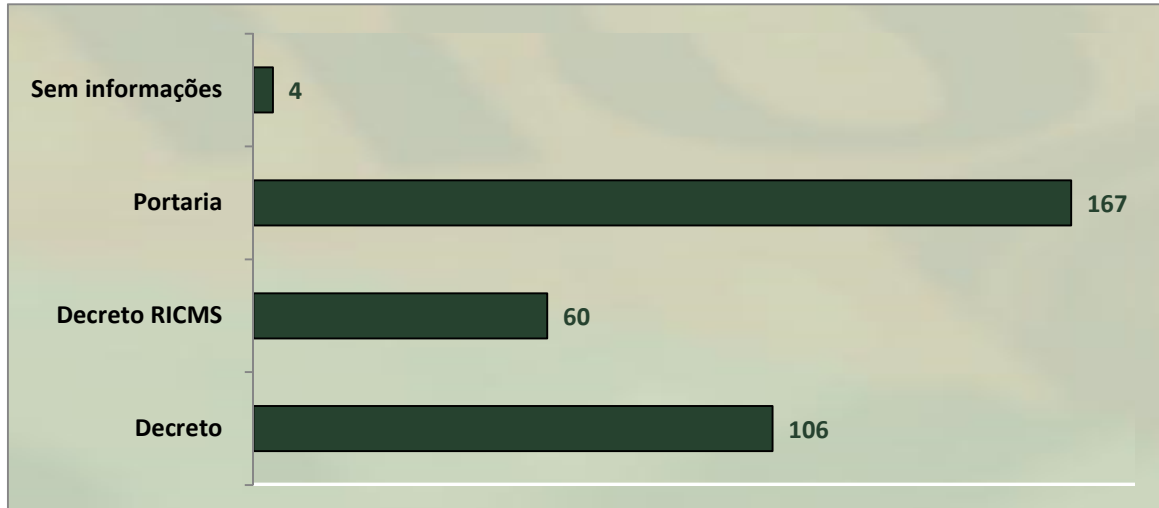
Em continuidade, analisando os atos em que foram realizadas as renúncias para o exercício em questão (2018), verificou-se a existência de concessão de crédito presumido e dispensa mediante Decreto, bem como atos praticados mediante portaria da Secretaria da Fazenda. A tabela abaixo traz a síntese dos tipos de ato por valores em R\$:

Tabela 12: Tipo de ato de renúncia por valor e quantidade de inscrições estaduais –ICMS (2018)

Tipo Ato/Modalidade renúncia	Valor	Quantidade de Inscrições Estaduais
Decreto	R\$ 226.381.043,74	106
Incentivo Fiscal/Crédito presumido	R\$ 94.616.171,52	30
Incentivo Fiscal/Dispensa de Imposto Apurado	R\$ 131.764.872,22	76
Decreto RICMS	R\$ 15.168.123,01	60
Diferimento	R\$ 15.168.123,01	60
Portaria	R\$ 290.095.186,33	167
Incentivo Fiscal/Crédito presumido	R\$ 86.512.912,35	15
Incentivo Fiscal/Dispensa de Imposto Apurado	R\$ 355.913,90	1
Regime Especial/Crédito Presumido	R\$ 26.614.030,70	36
Regime Especial/Redução Carga Tributária	R\$ 176.612.329,38	115
Sem informações	R\$ 1.324.823,54	4
Incentivo Fiscal/Crédito presumido	R\$ 31.836,51	2
Incentivo Fiscal/Dispensa de Imposto Apurado	R\$ 1.292.987,03	2
TOTAL	R\$ 532.969.176,62	337

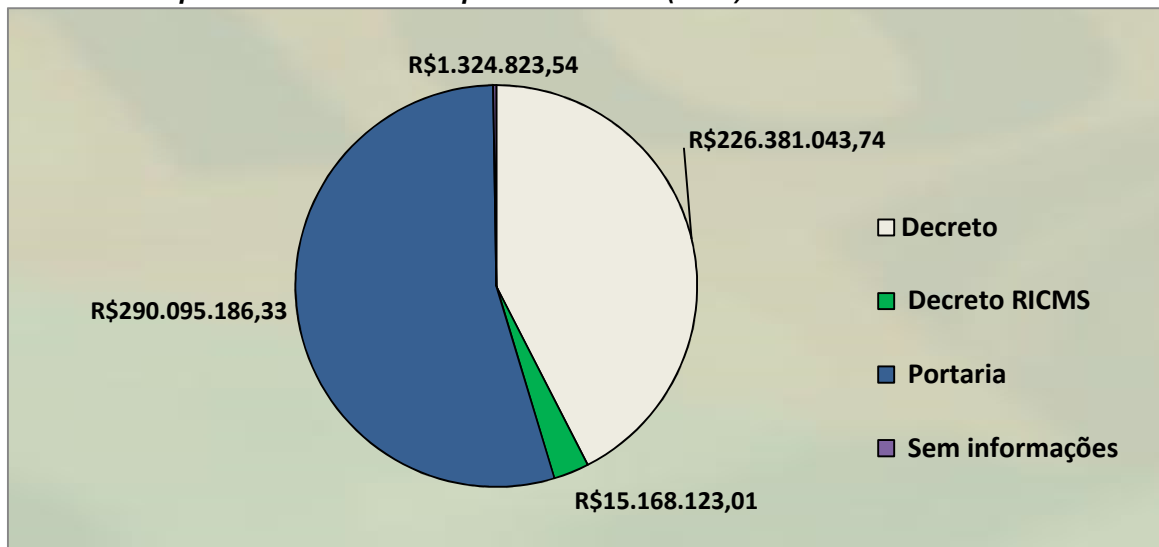
Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

Gráfico 19: Quantidade de inscrições estaduais por tipo de ato de renúncia – ICMS (2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

Gráfico 20: Tipo de ato de renúncia por valor - ICMS(2018)



Fonte: SEFAZ. Base analítica conforme TC 002687/2019

A partir da tabela supra, observa-se a elevada concessão de portarias e decretos no que tange a crédito presumido, o que, apesar de não ter sido objeto de amostra do presente relatório, enseja futuro estudo aprofundado, mediante atuação específica de auditoria, para que se apure a formalidade jurídica que se faz necessária para a concessão da renúncia em sua conformidade.

1.3.7. FUNEF- Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal

Criado pela Lei 6875 /2016, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal é destinado ao desenvolvimento econômico e à manutenção do equilíbrio das finanças públicas estaduais, a ser administrado pela Secretaria da Fazenda, na forma do seu regulamento.

Segundo o art. 25, § 1º, a composição do Fundo é constituída com a receita proveniente do pagamento de taxa correspondente ao percentual de 10% (dez por cento) do valor de incentivo ou benefício concedido, recolhida pelos contribuintes do ICMS beneficiários de incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros, e os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução do valor do ICMS a ser pago, inclusive os que ainda vierem a ser concedidos.

Os parágrafos seguintes ainda complementam:

§ 2º A fruição dos incentivos ou benefícios fiscais concedidos aos contribuintes fica condicionada a que as empresas beneficiárias depositem no fundo a taxa de que trata o § 1º deste artigo. (Grifo Nosso)

§ 3º O descumprimento, pelo beneficiário, do disposto nos §§ 1º e 2º por 3 (três) meses, consecutivos ou não, resultará na perda definitiva do respectivo incentivo ou benefício.

§ 4º A taxa de que trata o § 1º deste artigo será calculada mensalmente e recolhida ao fundo na data fixada na legislação estadual, até o mês de dezembro de 2022, a partir de janeiro de 2017. (Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 7157 DE 04/12/2018).

§ 5º Além da fonte de recursos de que trata o § 1º outras fontes poderão ser definidas em ato do Poder Executivo.

§ 6º Os incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros, inclusive os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução do valor do ICMS a ser pago e o valor da taxa a ser recolhida para o fundo serão definidos em ato do Poder Executivo, observado o percentual citado no caput deste artigo.

§ 7º O valor da taxa de que trata o art. 15 da Lei nº 6.146, de 20 de dezembro de 2011, poderá ser deduzido do valor a ser pago em decorrência do disposto neste artigo.

Nesse contexto, merece especial atenção o real cumprimento dos requisitos do recolhimento da aludida taxa, em que, segundo a lei retromencionada, a partir de janeiro de 2017 a taxa é recolhida ao fundo.

Assim, sob pena de não concessão a novos contribuintes, bem como pela perda do benefício aos demais que já o possuem, a ausência de recolhimento da taxam torna-se situação grave quando observada a continuidade da concessão de renúncia fiscal pelo estado para o mesmo contribuinte ou para novos contribuintes sem o recolhimento da taxa.

Nos exercícios de 2017 e 2018, o recolhimento da taxa se comportou da seguinte forma:

Valores recolhidos de Taxa do FUNEF	2017	2018
	R\$ 43.731.680,70	R\$ 51.336.652,29

Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI.

Entretanto, ao se considerar como exemplo os valores apurados de diferimento fiscal entre os exercícios de 2017 e 2018, com fulcro no processo TC 026080/2017 (já relatado em tópico 1.3.4), os montantes arrecadados pela taxa seriam maiores, uma vez que ocorreu divergência entre de valores entre o diferimento calculado pela SEFAZ e o apurado na auditoria dessa corte de contas, sendo a esse último valores maiores de diferimento.

1.3.8. Medidas Compensatórias

A renúncia deve ser levada em consideração no momento das previsões de receita ou devem ser indicadas medidas compensatórias, por meio do aumento de receitas, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO é o instrumento utilizado para apresentar a estimativa das renúncias de receita, bem como as medidas compensatórias disciplinadas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme apontado no Relatório Preliminar das Contas do Governador de 2018 (TC 007800/2018) as medidas compensatórias adotadas pelo Poder Executivo para 2018, descritas nos instrumentos LDO, LOA e PCA não se enquadram àquelas delimitadas na LRF, tratando-se apenas de previsões de receitas provenientes de aprimoramentos na atuação fiscal que, em tese, levariam a um incremento da arrecadação, mas que não admitem uma quantificação concreta.

Salienta-se que tanto para o exercício de 2018, quanto para o exercício de 2019, as medidas compensatórias apresentadas pelo poder executivo nos

anexos de metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias mantiveram-se qualitativamente idênticas, apresentando apenas mudança de valores, conforme se observa infra:

Tabela 13: Medidas compensatórias da Prestação de Contas Anual (2018 e 2019)

ESPECIFICAÇÃO	2018 (R\$ milhares)	2019 (R\$ milhares)
1.0 - Modernização Tecnológica	87.884	91.818
1.1 - Operacionalização de solução de computação cognitiva	37.790	39.482
1.2 - Disponibilização automática, na internet, dos DAR gerados nas cobranças realizadas pelo Sistema de Inteligência Fiscal	44.821	46.827
1.3 - Implantação de tecnologia nos órgãos estaduais para melhoria da cobrança de taxas	5.273	5.509
2.0 - Administração Tributária	170.700	178.341
2.1 - Fortalecimento do programa Nota Piauiense	27.312	28.535
2.2 - Atualização dos preços referenciais com Sistema de Inteligência Fiscal	71.694	74.903
2.3 - Utilização de informações da Receita Federal do Brasil e de Cartórios para ações de cobrança do ITCMD	8.535	8.917
2.4 - Fortalecimento da cobrança de Taxas nos órgãos estaduais	6.828	7.134
2.5 - Atualização de registro de devedores dos tributos no SERASA e CAGIN	35.847	37.452
2.6 - Implantação de 80% da cobrança do diferencial de alíquota relativo às compras interestaduais não presenciais	20.484	21.401
3.0 - Ações de Fiscalização	298.349	311.704
3.1 - Operacionalização da Vara Especial do TJ juntamente ao GRINCOT completando a força tarefa para combate à sonegação	110.091	115.019
3.2 - Fortalecimento da cobrança administrativa com controle eletrônico dos processos	37.890	39.586
3.3 - Melhoria da qualidade das ações fiscais com redução dos prazos dos processos de auditoria e de julgamento	15.216	15.897
3.4 - Operacionalização do monitoramento de contribuintes com foco na arrecadação potencial	43.857	45.820

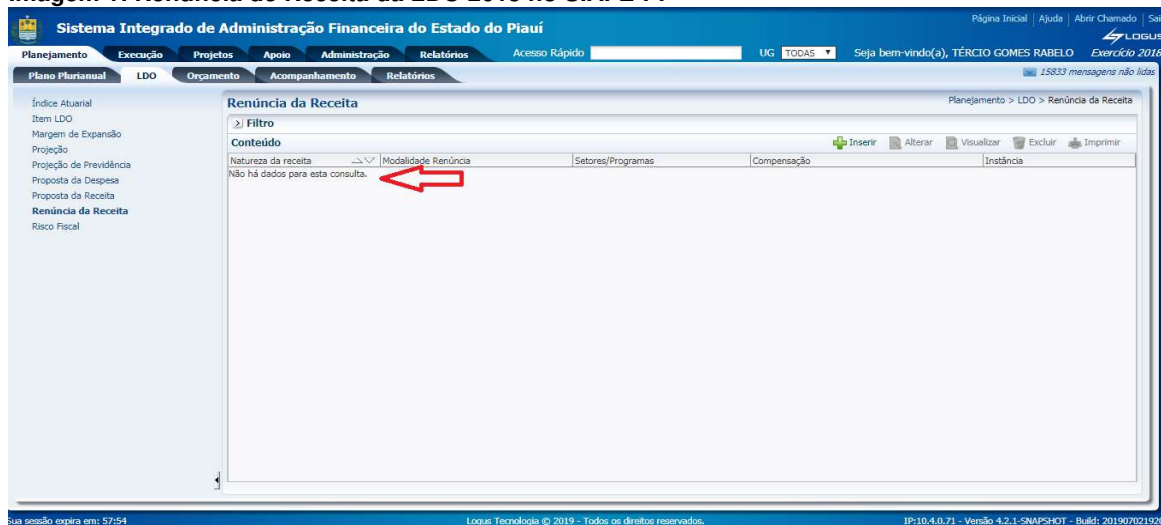
3.5 - Operações pontuais para redução da sonegação fiscal com ação forte de auditoria e cobrança	35.504	37.093
3.6 - Otimização da fiscalização nos postos fiscais com uso de Scanner, Balanças e Câmeras Integradas	29.537	30.859
3.7 - Aplicação do "Cabeça de Cuiá" com acréscimo de contribuintes na irregularidade em virtude da melhoria das malhas fiscais	26.255	27.430
TOTAL	556.933	581.862

Cabe destacar que alterações tributárias podem ou não ser consideradas para fins de compensação da concessão de renúncia, a depender do tipo de alteração e sua adequação aos casos supramencionados extraídos da LRF.

Além disso, a CF/1988, instrumentalizada pela LRF, exige que sejam qualificados e medidos os impactos das renúncias de receitas nas finanças públicas, para permitir a avaliação da relação custo/benefício e facilitar a análise do mérito pelos órgãos de controle. Ressalta-se que tais demonstrativos devem ser documentados, inclusive com explicitação da metodologia de cálculo.

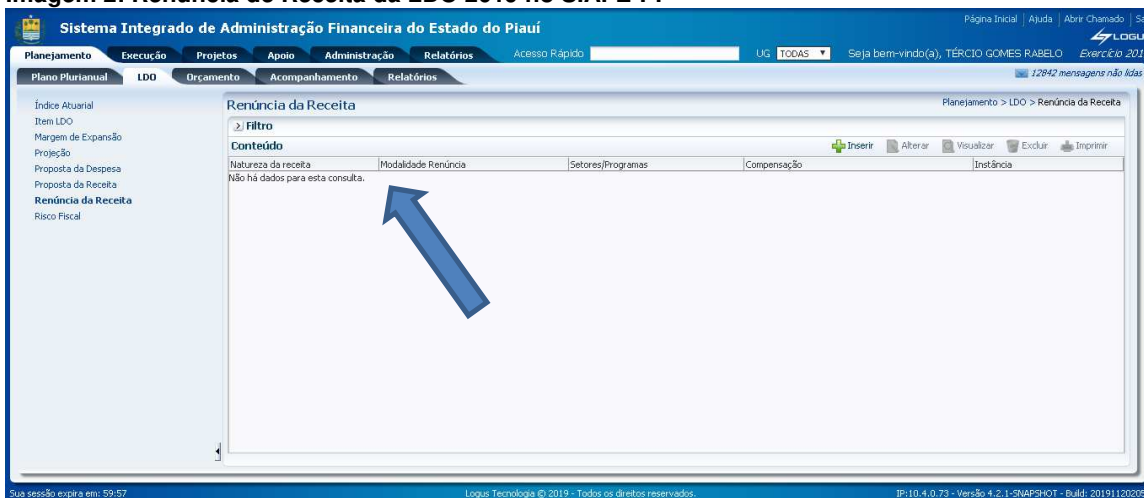
Saliente-se que com relação às informações de renúncia de receita, não há qualquer lançamento de informação no âmbito do SIAFE-PI, sistema oficial de Administração Financeira e Orçamentária do Estado do Piauí, a qual possui módulo habilitado para o lançamento da renúncia de receita referente à LDO, porém este não vem sendo informado, dificultando ainda mais a metodologia e a transparência da informação. Senão vejamos:

Imagem 1: Renúncia de Receita da LDO 2018 no SIAFE-PI



Fonte: SIAFE-PI.

Imagem 2: Renúncia de Receita da LDO 2019 no SIAFE-PI



Fonte: SIAFE-PI.

1.4. Riscos envolvidos na concessão de renúncia de receita

Conforme o Manual de Gestão de riscos do TCU, o risco “é a possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos”⁸.

Considerando as informações prestadas em análise dos subtópicos acima, podem-se evidenciar alguns riscos envolvidos no processo de concessão de renúncia de receita, que podem desencadear em prejuízo para a administração pública e para a sociedade como um todo, a saber:

RISCO-01) Devido à não instituição de normas e procedimentos de controle interno referente à renúncia de receita, poderão ocorrer concessões irregulares e sem retorno social e econômico para o Estado do Piauí, o que poderá levar a desequilíbrios de mercado - entre as empresas com renúncia de receita frente às demais, bem como medidas de compensação sem a devida efetivação, gerando prejuízos sociais e econômicos para o região abarcada pela renúncia.

RISCO- 02) Devido à não realização de metodologia adequadas para a mensuração da renúncia de receita, poderá ocorrer a elaboração dos anexos legais com valores menores do que foram efetivamente renunciados, bem como o recolhimento a menor das taxas do FUNEF pela não apuração dos valores reais renunciados. Além disso, com a utilização de medidas

⁸ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF8080816364D79801641D7B3C7B355A> . Acesso em 19/11/2019.

compensatórias sem metodologia bem delimitada, poderão se tornar genéricas, não condizendo assim com os valores efetivamente renunciados.

RISCO- 03) Devido à não aplicação das formalidades necessárias para a concessão de Renúncia de receita, poderá ocorrer a concessão de renúncia para empresas de forma ilegal, o que poderá levar a perda da viabilidade da renúncia e anulação do ato.

RISCO- 04) Devido à não realização de renúncia de receita alinhada com o planejamento estratégico do estado do Piauí, poderá ocorrer a concessão de renúncia sem maior aproveitamento das potencialidades das regiões, o que poderá levar a perda de maior atratividade, renda e desenvolvimento da região.

A imagem abaixo traz a síntese dos riscos em sua essência:

Imagem 3: Riscos envolvidos na Renúncia de Receita



Fonte: IV DFAE. Elaboração com base em matriz de risco.

2. Arrecadação Tributária Administrativa

Para atender às necessidades da sociedade, o governo precisa prestar serviços e realizar obras - o que exige gastos. Assim, o governo precisa arrecadar recursos para fazer jus aos compromissos planejados. Essa

arrecadação vem de impostos, de aluguéis e venda de bens, prestação de alguns serviços, venda de títulos do tesouro nacional, recebimento de indenizações, dentre outros.

É através do Orçamento Público e das funções orçamentárias (alocativa, distributiva; e função estabilizadora) que os recursos públicos são obtidos para que se faça jus à execução da despesa.

Dentre as diversas receitas que compõem o orçamento público do estado, aborda-se no presente relatório as receitas tributárias, responsáveis pela maior parte dos recursos das receitas correntes do Poder Executivo.

2.1. Plano Estratégico da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí 2016-2019

Responsável pela arrecadação tributária do Estado do Piauí, a Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí tem as seguintes competências elencadas pela Lei Complementar Estadual nº 28, de 2004:

Art. 30 Compete à Secretaria da Fazenda a gestão tributária, financeira e orçamentária do Estado, com as seguintes atribuições:

I - dirigir e executar a política de administração fiscal e tributária do Estado;

II - administrar a receita tributária do Estado;

III - realizar estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como adotar providências executivas para a obtenção de recursos financeiros de origem tributária;

IV - manter cadastro atualizado de contribuintes contendo os dados necessários ao exercício das atividades de fiscalização, previsão de receitas e planejamento tributário do Estado;

V - orientar os contribuintes sobre a aplicação e a interpretação da legislação tributária;

VI - informar à população os valores de taxas, contribuições, multas, licenças, alvarás e certidões;

VII - criar mecanismos de articulação permanente com os setores econômicos do Estado visando a debater a regulamentação e a aplicação da política tributária, o endividamento fiscal das empresas e a negociação de alternativas para o equacionamento desses débitos fiscais;

VIII - administrar as finanças públicas do Estado;

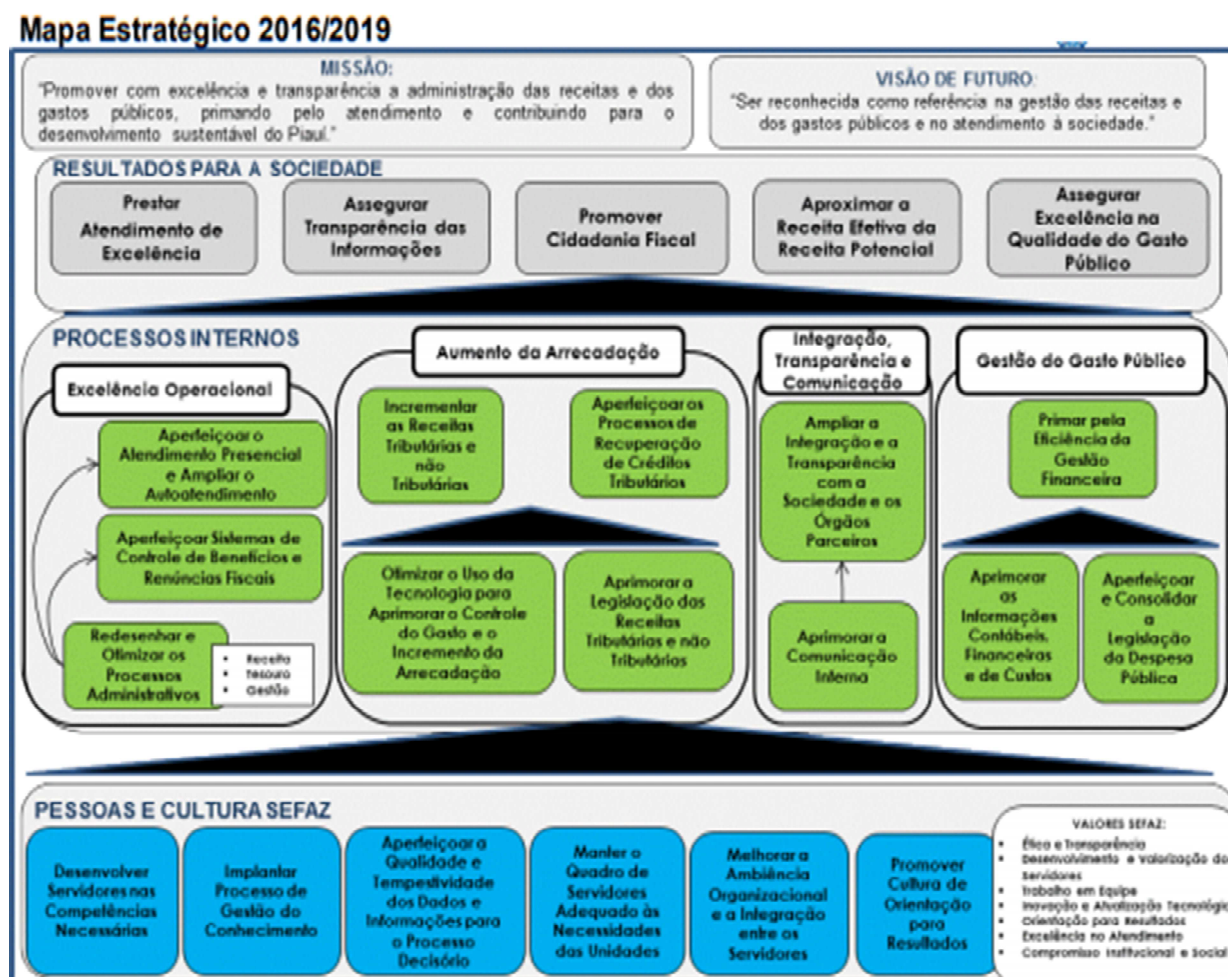
IX - estabelecer os programas de execução orçamentária e acompanhar a sua efetivação;

X - estabelecer a programação financeira dos recursos do Estado;

Para a atuação de tais competências e melhor funcionamento do órgão, a Secretaria da Fazenda elabora Planejamentos estratégicos. O último elaborado tem a vigência de 2016-2019, baseado nos valores estratégicos de Ética e Transparência; Desenvolvimento e Valorização dos Servidores; Trabalho em Equipe; Inovação e Atualização Tecnológica; Orientação para Resultados; Excelência no Atendimento; Compromisso Institucional e Social.

A figura abaixo aborda o mapa Estratégico da SEFAZ do período de referência, compostos por Perspectivas, Dimensões e objetivos Estratégicos:

Imagem 4: Mapa estratégico 2016-2019 da SEFAZ-PI



Fonte: Plano Estratégico da SEFAZ-PI 2016-2019.

Para cada objetivo estratégico, existem indicadores de mensuração, disponíveis em tabela abaixo:

Tabela 14: Pessoas e Cultura SEFAZ- Plano Estratégico 2016-2019

PESSOAS E CULTURA SEFAZ									
Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Periodicidade	Metas			
						2016	2017	2018	2019
Desenvolver Servidores nas Competências Necessárias	Grau de capacitação dos servidores nas competências necessárias	(Número de Servidores Capacitados nas competências Necessárias/Número de Servidores a serem capacitados nas competências necessárias) *100	%	Relatório Gerencial	Anual		30%	50%	70%
Implantar Processo de Gestão do Conhecimento	% de temas de interesse mapeados e formalizados	(Total de Temas de interesse formalizados no banco de conhecimento/Total de temas de interesse)*100	%	Relatório Gerencial	Anual		10%	30%	50%
Aperfeiçoar a Qualidade e Tempestividade dos Dados e Informações para o Processo Decisório	Índice de Satisfação das informações para o processo decisório	Pesquisa de satisfação (Público-alvo: Secretário, Superintendentes, Diretores) Essa pesquisa tem por objetivo medir a qualidade e tempestividade dos dados e informações para o seu processo decisório	Conceito (Pesquisa de Satisfação)	Relatório Gerencial	Semestral	Excelente/Bom: 50%	Excelente/Bom: 75%	Excelente/Bom: 85%	Excelente/Bom: 90%
Manter o Quadro de Servidores Adequado às Necessidades das Unidades	Quadro de Servidores	(Número de Servidores ativos/Número de servidores do quadro adequado)*100	%	Cadastro do Servidor	Semestral	80%	85%	90%	95%
Melhorar a Ambiência Organizacional e a Integração entre os Servidores	Clima Organizacional (Cristóvam)	Pesquisa de Clima Organizacional	%	Relatório Gerencial	Anual		50%	55%	60%
Promover Cultura de Orientação para Resultados	% de metas setoriais alcançadas	(Total de metas dos setores alcançados/Total de metas dos setores)*100 Painéis de desempenho do Planejamento Estratégico	%	Relatório Gerencial	Trimestral		80%	85%	90%

Fonte: Plano Estratégico da SEFAZ-PI 2016-2019.

Tabela 15: Resultados para a Sociedade- Plano Estratégico 2016-2019

RESULTADOS PARA A SOCIEDADE									
Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Periodicidade	Metas			
						2016	2017	2018	2019
Prestar atendimento de Excelência	Satisfação do atendimento	"Dê a sua nota ao atendimento prestado" Pesquisa de satisfação junto aos clientes Pesquisa eletrônica nas Agências+ Pesquisa Eletrônica na Ouvidoria Satisfeito/Suficiente/Insatisfeito	Conceito de Pesquisa	Relatório de Pesquisa	Semestral	70% de satisfeitos	75% de satisfeitos	80% de satisfeitos	85% de satisfeitos
Assegurar Transparência das Informações	Grau de Transparência das informações	"Dê a sua nota de satisfação sobre a informação prestada" Escala: Excelente/Muito Bom/Bom/Regular/Ruim Deixe sua sugestão de melhoria Pesquisa de Satisfação	Grau de Satisfação	Relatório Gerencial	Mensal	Excelente /Muito Bom/Bom : 70%	Excelente /Muito Bom/Bom : 75%	Excelente /Muito Bom/Bom : 80%	Excelente /Muito Bom/Bom : 85%
Promover Cidadania Fiscal	% de Pessoas que reclamaram notas fiscais (Otavio)	(Número de pessoas que reclamaram notas fiscais/Número de pessoas cadastradas na Nota Piauiense) *100	%	Sistema da Nota Piauiense. Inclusive contemplando aplicativo celular	Mensal	2	5	10	15
Aproximar a Receita Efetiva da Receita Potencial	% da Receita arrecadada em relação à potencial	(Total da arrecadação realizada/ Total da Receita Potencial estimada) * 100	%	NEEFI e SIAT	Mensal	60	65	70	80

Fonte: Plano Estratégico da SEFAZ-PI 2016-2019.

Tabela 16: Processos Internos- Plano Estratégico 2016-2019

PROCESSOS INTERNOS									
Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Periodicidade	Metas			
						2016	2017	2018	2019
Aperfeiçoar o Atendimento Presencial e ampliar o Autoatendimento	Agilidade de atendimento	(Total de atendimentos realizados dentro da respectiva meta de cada agência/Total de atendimentos realizados)*100	%	SIP e SGA	Mensal	90%	90%	90%	90%

PROCESSOS INTERNOS									
Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Periodicidade	Metas			
						2016	2017	2018	2019
Aperfeiçoar Sistemas de Controle de Benefícios e Renúncias Fiscais	Grau de Controle dos Benefícios	Total de Benefícios controlados pelo SIAT/Total de benefícios) *100 Benefícios: Geração de emprego: Atacado de medicamentos genéricos e similares; Atacado Hospitalar, Industria Lei 6146/2011; Indústria Lei 4859/1996; IPVA: Deficientes físicos; Benefícios Especiais: Presumido: Benefícios Especiais: Base de cálculo: Geração de Energia Eólica	%	SIAT	Semestral	40%	60%	80%	100%
Redesenhar e Otimizar os Processos Administrativos	Percentual de Processos Redesenhados	(Quantidade de Processos redesenhados/Quantidade de processos a redesenhar)*100	%	Relatório Gerencial	Anual	20%	40%	70%	100%
Incrementar as Receitas Tributárias e as Não Tributárias	Variação Real na Arrecadação	(Total da arrecadação realizada/Total da Arrecadação corrigida do ano anterior)*100	%	SIAT	mensal	2%	6%	12%	15%
Aperfeiçoar os processos de recuperação de créditos Tributários	Eficácia na Recuperação de Créditos Tributários	(Total de Créditos Recuperados em até 06 meses/Total de créditos cobrados)*100	%	SIAT	Mensal	50%	55%	60%	65%
Otimizar o uso da tecnologia para aprimorar o controle do gasto e o incremento da arrecadação	Grau de Integração dos Sistemas	(Total de Sistemas Integrados/Total de Sistemas) *100 SIAT, SIAFE, NEEFI, SIP, e-processo, SCF-WEB, INFOGASTOS e Fluxo de Caixa	%	Relatório Gerencial	Semestral	20%	40%	60%	80%

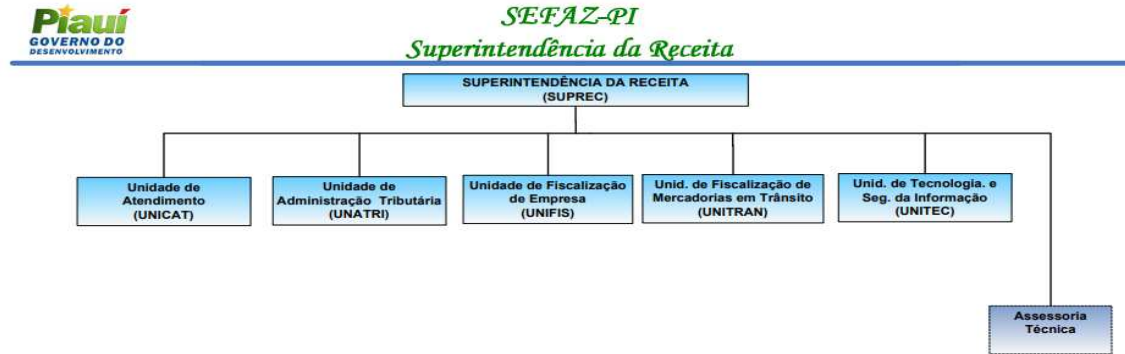
PROCESSOS INTERNOS									
Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte de Dados	Periodicidade	Metas			
						2016	2017	2018	2019
Aprimorar a Legislação das Receitas Tributárias e não tributárias	Grau de Otimização da Legislação (Gracinha)	$(\text{Total de artigos otimizados de legislação tributária} / \text{Total de Artigos ineficientes de legislação tributária}) * 100$	%	Relatório Gerencial	Semestral	10%	35%	60%	100%
Ampliar a integração e a transparência com a sociedade e órgãos Parceiros	Grau de Elaboração do Relatório de Gestão	$(\text{Total de áreas que entregaram seus respectivos conteúdos do Relatório de Gestão à ASCOM até o final de janeiro} / \text{Total de áreas}) * 100$	%	Controle Pessoal	Anual	0%	100%	100%	100%
Aprimorar a Comunicação Interna	% de Integração entre as áreas	$(\text{Total de reuniões de integração entre as áreas da SEFAZ realizadas} / (3 \text{ reuniões de integração entre as áreas da SEFAZ})) * 100$	%	Controle Pessoal	Quadrimestral	33%	100%	100%	100%
Primar pela Eficiência da Gestão Financeira	Participação do custeio na receita	$(\text{Total do custeio} / \text{Total da Receita corrente líquida}) * 100$	%	SIAFEM	Mensal	25%	25%	24,50%	24%
	Evolução do custeio	$(\text{Total do custeio do ano corrente} - \text{Total do custeio do ano anterior}) / (\text{total do custeio do ano anterior}) * 100 / \text{Variação da Inflação} * 100$		SIAFEM	Mensal	100%	98%	96%	94%
Aprimora as informações Contábeis, Financeiras e de Custos	Grau de Implantação do SIAFEPI	$\text{Total de etapas cumpridas da implantação do SIAFEPI} / \text{Total de etapas da implantação do SIAFEPI} * 100$	%	JIRA	Mensal	95%	100% (Janeiro de 2017)		
Aperfeiçoar e Consolidar a Legislação da Despesa Pública	Grau de atualização e divulgação dos PCP's	$(\text{Total de PCP's atualizados e divulgados de acordo com o SIAFEPI} / \text{Total de PCP's}) * 100$	%	Relatório Gerencial	Bimestral	55%	80%	100%	

Fonte: Plano Estratégico da SEFAZ-PI 2016-2019.

Entretanto, não foi localizado documento público sobre o levantamento das metas apuradas do plano estratégico, referente aos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

No que tange às Receitas Públicas, atualmente existe uma superintendência na Secretaria de Fazenda responsável, composta pelo seguinte organograma:

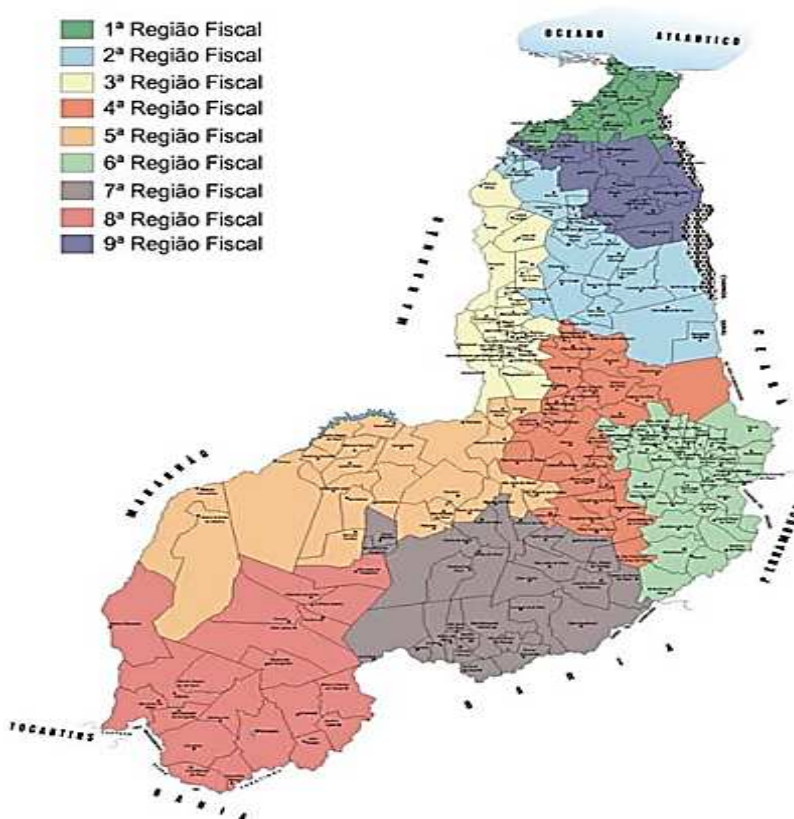
Imagem 5: Organograma da Superintendência da Receita – SEFAZ-PI



Fonte: Sítio da SEFAZ-PI, disponível em: <http://intranet.sefaz.pi.gov.br/porta/wp-content/uploads/2019/06/organograma_sefaz.pdf>. Acesso em 04/11/2019

Para melhor planejamento, a atuação tributária se detalha em 9 Regiões Fiscais:

Cartograma 5: Regiões Fiscais do Estado do Piauí



Fonte: SEFAZ-PI. Disponível em: <<https://www.sefaz.pi.gov.br/mapas/index.htm>>. Acesso em 04/11/2019

Já os principais postos fiscais do Estado do Piauí se apresentaram da seguinte forma:

Cartograma 6: Principais postos fiscais do Piauí



Fonte: SEFAZ-PI. Disponível em: <<https://www.sefaz.pi.gov.br/mapas/index.htm>>. Acesso em 04/11/2019

2.2. Arrecadação Tributária Realizada

Tributo é uma das origens da Receita Corrente. Quanto à procedência, trata-se de receita derivada cuja finalidade é obter recursos financeiros para o Estado custear as atividades que lhe são correlatas. Sujeitam-se aos princípios da reserva legal e da anterioridade da lei, salvo exceções.

O art. 3º da Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN) define tributo da seguinte forma:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. 155, § 2º, XII, g.”

Já o art. 4º do CTN preceitua:

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

A arrecadação tributária é realizada por servidores da Secretaria de Fazenda.

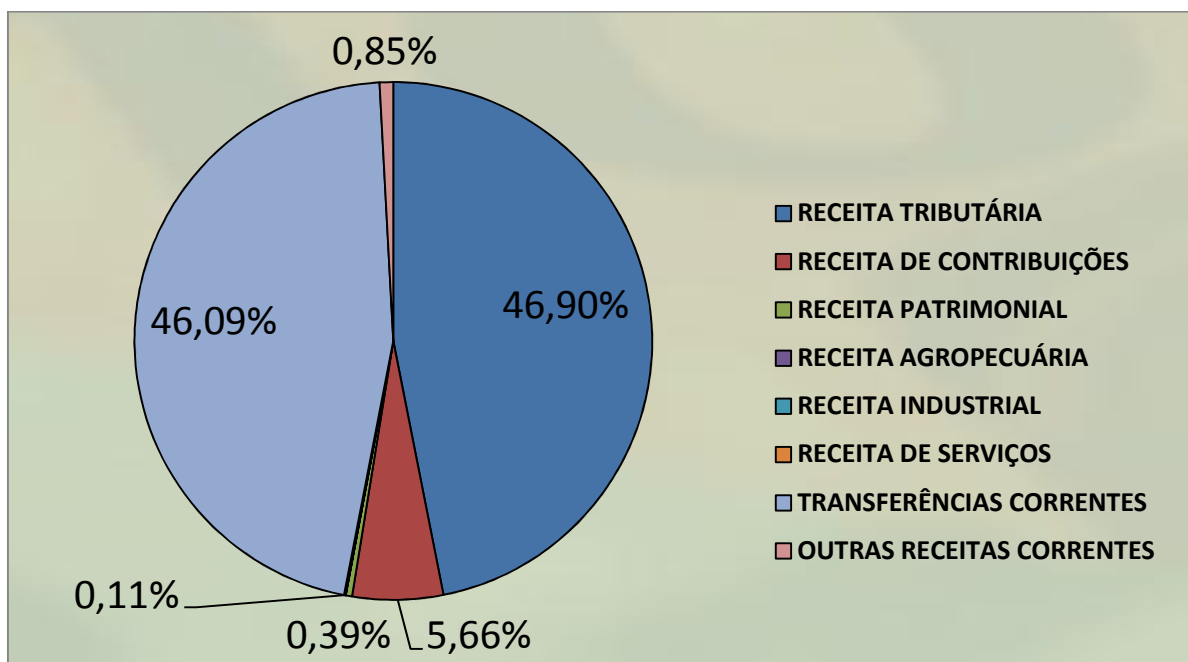
A exemplo de 2018, as receitas tributárias do Estado do Piauí foram responsáveis por 46,90% dos valores totais de receitas correntes, senão vejamos:

Tabela 17: Origem de receitas correntes por valor e percentual (2018)

RECEITAS CORRENTES	VALOR	%
RECEITA TRIBUTÁRIA	5.493.879.487,47	46,90%
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	662.895.686,23	5,66%
RECEITA PATRIMONIAL	45.377.132,27	0,39%
RECEITA AGROPECUÁRIA	0	0,00%
RECEITA INDUSTRIAL	0	0,00%
RECEITA DE SERVIÇOS	12.757.513,82	0,11%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.398.478.236,89	46,09%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	99.813.340,01	0,85%
DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	-2.644.239.795,11	-22,57%
TOTAL	11.713.201.396,69	100,00%

Fonte: Extrato de dados do SIAFE-PI.

Gráfico 21: Divisão da Receita Corrente por Origem (2018)



Fonte: Extrato de dados do SIAFE-PI. Elaboração: IV DFAE.

Em detalhamento das receitas tributárias para o exercício de 2018, têm-se os seguintes valores, considerando a Receita Prevista e Realizada:

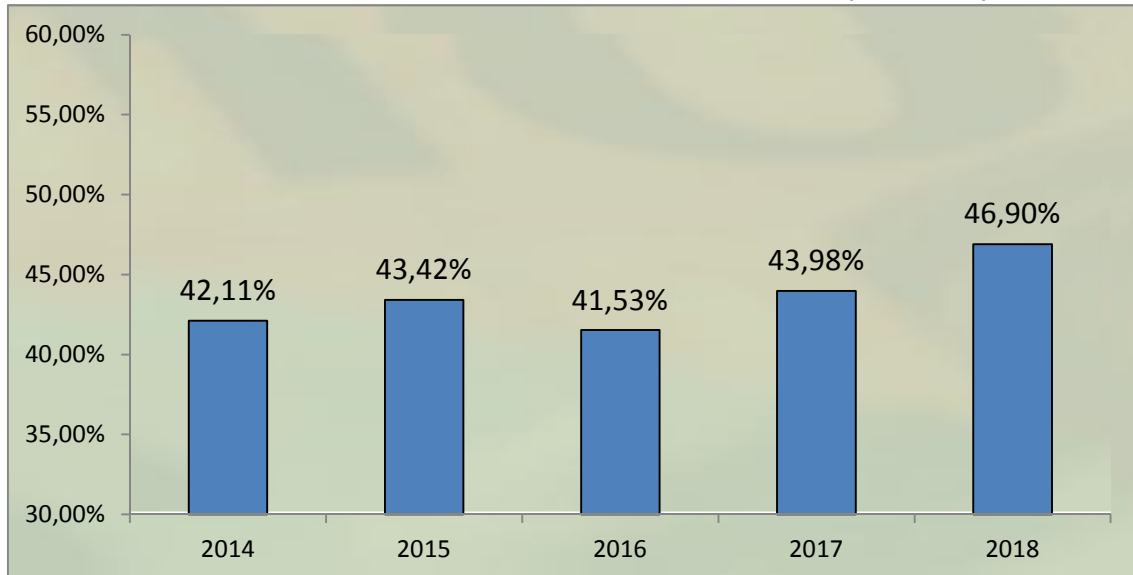
Tabela 18: Receitas Tributárias previstas e realizadas (2018)

Categoria da Receita / Origem da Receita / Espécie da Receita / Rubrica da Receita	Receita Prevista	Receita Realizada	Diferença (b-a)	Percentual
1 - RECEITAS CORRENTES	R\$ 10.610.989.887,00	R\$ 11.713.201.396,69	R\$ 1.102.211.509,69	
11 - RECEITA TRIBUTARIA	R\$ 4.705.326.127,00	R\$ 5.493.879.487,47	R\$ 788.553.360,47	46,90%
111 - IMPOSTOS	R\$ 4.438.894.228,00	R\$ 5.194.583.686,63	R\$ 755.689.458,63	94,55%
1112 - IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO E A RENDA	R\$ 632.844.334,00	R\$ 742.109.449,53	R\$ 109.265.115,53	13,51%
1113 - IMPOSTO SOBRE A PRODUCAO E A CIRCULACAO	R\$ 3.806.049.894,00	R\$ 4.452.474.237,10	R\$ 646.424.343,10	81,04%
112 - TAXAS	R\$ 266.431.899,00	R\$ 299.295.800,84	R\$ 32.863.901,84	5,45%
1121 - TAXAS P/EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	R\$ 1.544.673,00	R\$ 1.853.153,42	R\$ 308.480,42	0,03%
1122 - TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	R\$ 264.887.226,00	R\$ 297.442.647,42	R\$ 32.555.421,42	5,41%

Fonte: Extrato de dados do SIAFE-PI.

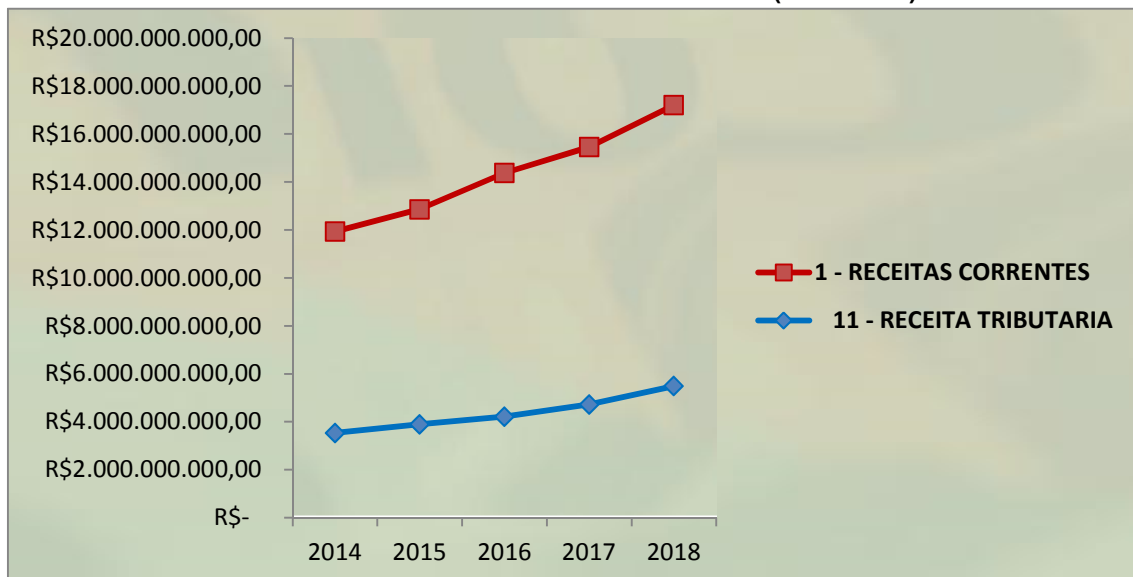
Já em série histórica da receita tributária, tem-se a seguinte composição nos anos de 2014-2018:

Gráfico 22: Percentual de Receita Tributária sob Receita Corrente (2014-2018)



Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI

Gráfico 23: Valores de Receita Tributária e Receita Corrente (2014-2018)



Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI

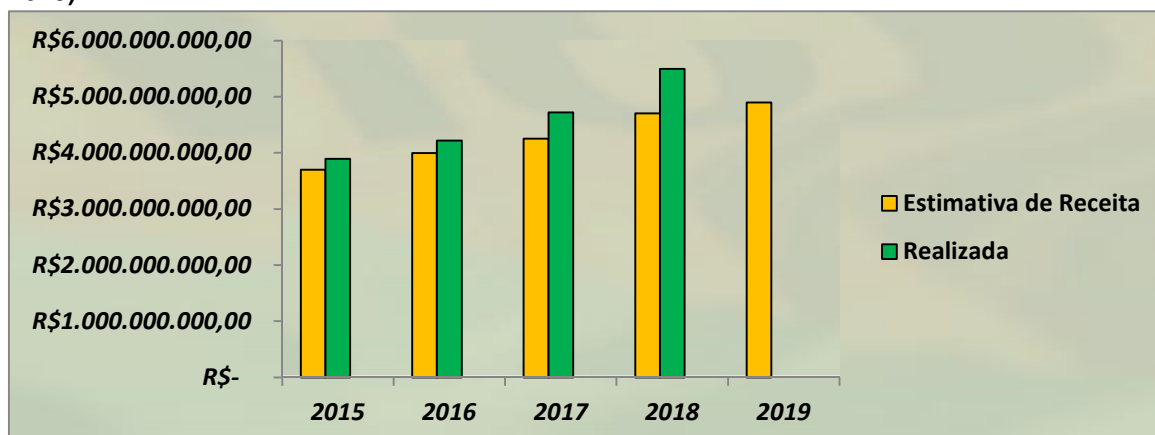
2.3. Estimativa da Receita Tributária

Estimar a receita pública é uma importante fase de planejamento, necessária para que se elabore a Lei Orçamentária Anual. Sem uma ideia de quanto vai arrecadar, o governo não pode ter uma ideia de quanto pode gastar.

Por isso, a cada ano, faz-se uma previsão dos valores para as diferentes formas de receita do Governo. Essa previsão é constantemente atualizada, para evitar que o governo gaste mais do que recebe.

Segundo série histórica dos anos de 2015-2019, a receita tributária do Estado do Piauí se comportou da seguinte forma:

Gráfico 24: Valores de Estimativa de Receita Tributária Frente à receita Realizada (2015-2019)



Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI.

Conforme se observa nos últimos anos, a receita tributária realizada figurou em todos os exercícios acima dos montantes estimados. A diferença entre o realizado e estimado se configura como excesso de arrecadação. Salienta-se que esse excesso de arrecadação poderá ser motivo de abertura de crédito suplementar, nos termos do art. 43 da Lei 4.320/64:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

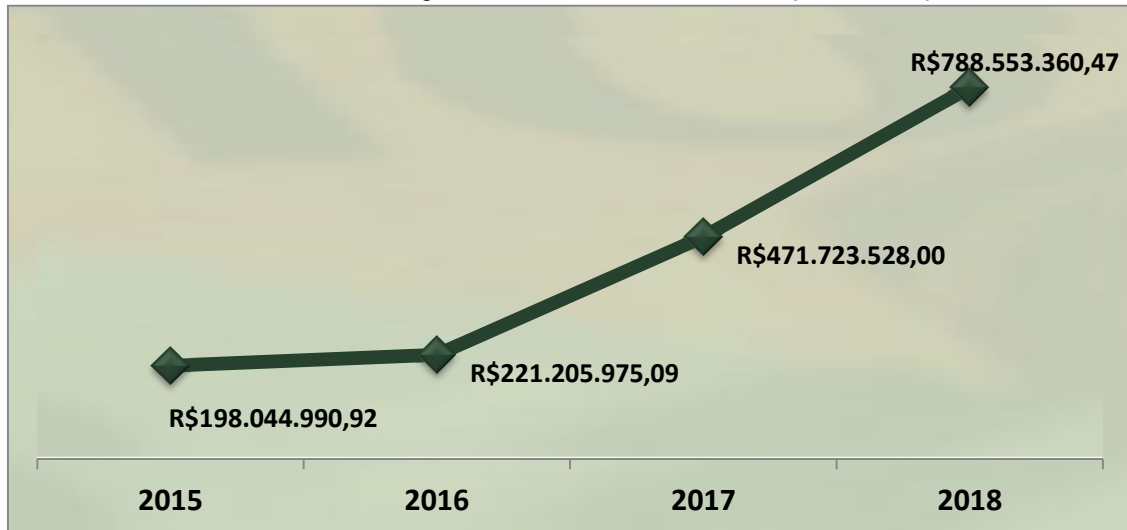
II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

O gráfico abaixo remonta os valores constantes de excesso de arrecadação das receitas tributárias, em série histórica:

Gráfico 25: Excesso de arrecadação das Receitas Tributárias (2015-2018)

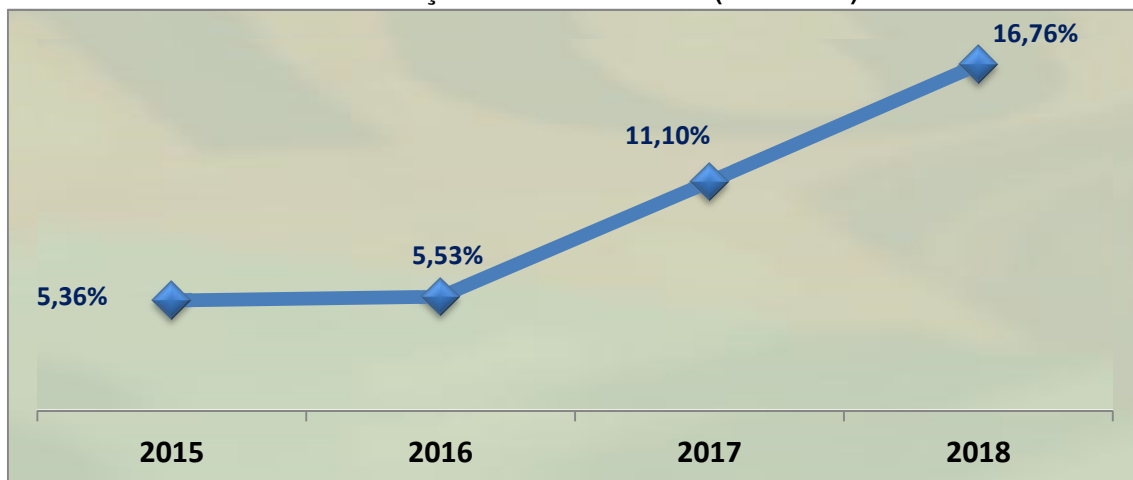


Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI.

Tal situação merece maior atenção, considerando que os valores dos excessos de arrecadação abrangem um percentual anual crescente frente à receita estimada. A tabela abaixo traz o comparativo anual do excesso de arrecadação frente à receita estimada na LOA:

	2015	2016	2017	2018
Excesso/Receita Estimada	5,36%	5,53%	11,10%	16,76%

Gráfico 25: Excesso de Arrecadação/ Receita Estimada (2015-2018)



Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI.

Em que pese o grau de incerteza da arrecadação tributária, inúmeros estudos e métodos bem aplicados podem garantir uma previsão mais próxima do que se realmente pode arrecadar. Nesse contexto, o crescente excesso de arrecadação frente à receita estimada pode ser evidenciado como consequência da fragilidade na estimativa da receita, quando na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Ressalte-se que, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 28/2004, em seu art. 30, III, a Secretaria da Fazenda tem como competência “*realizar estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como adotar providências executivas para a obtenção de recursos financeiros de origem tributária;*”.

Assim, com o crescente ingresso de recursos tributários não estimados no decorrer do exercício, há maior discricionariedade do gestor na execução da despesa que, em virtude da sua introdução ao orçamento concomitante à execução do gasto, poderá ocorrer alocação dos recursos em unidades orçamentárias de forma não planejada aos programas de governo do PPA e às prioridades do Exercício elencadas na LDO.

2.4. Receitas Tributárias e Operações de Crédito

Para a continuidade dos serviços públicos, às vezes e, não raramente, o Estado pode recorrer a operações de crédito, para satisfazer suas obrigações presentes e/ou assumir novos compromissos. Nessa seara, instituto do crédito público surge como uma possível solução para essa demanda.

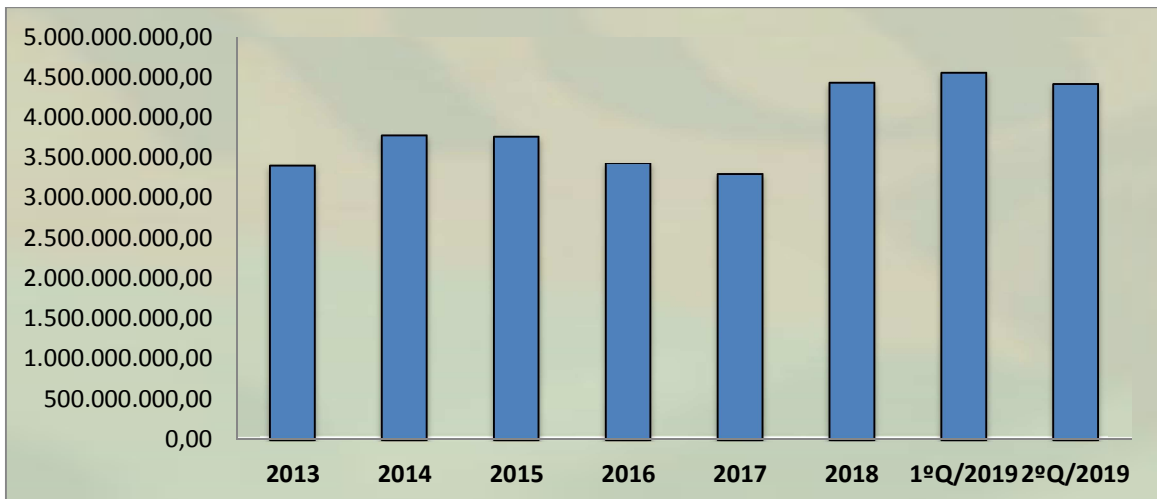
Segundo o sítio do Orçamento Federal, o crédito público é definido como:

“...a capacidade que tem os governos de obter recursos da esfera privada nacional ou de organizações internacionais, por meio de empréstimos. Essa capacidade é medida sob diversos ângulos: capacidade legal, administrativa, econômica, mas, principalmente, na capacidade de convencimento, medida pela confiabilidade que o candidato ao empréstimo desperta nos potenciais emprestadores. Considerando-se que o empréstimo terá que ser, um dia, amortizado, teoricamente, com as receitas regulares, trata-se, na verdade, de antecipação de receita futura. O crédito público, quando materializado em empréstimos, dá origem à dívida pública.”

Nesse contexto, o Estado do Piauí realizou empréstimos perante instituições internas e externas, os quais foram objeto de análise concomitante da dívida por parte desta corte de contas, sob processo de nº TC 015896/2019. Em suma, o relatório traz algumas informações relevantes, quais sejam:

- 1) A evolução da dívida pública estadual correspondeu a um aumento no saldo da dívida de 28,58%, no período de 2013 até o primeiro quadrimestre de 2019. (Pág. 9, peça 4.)

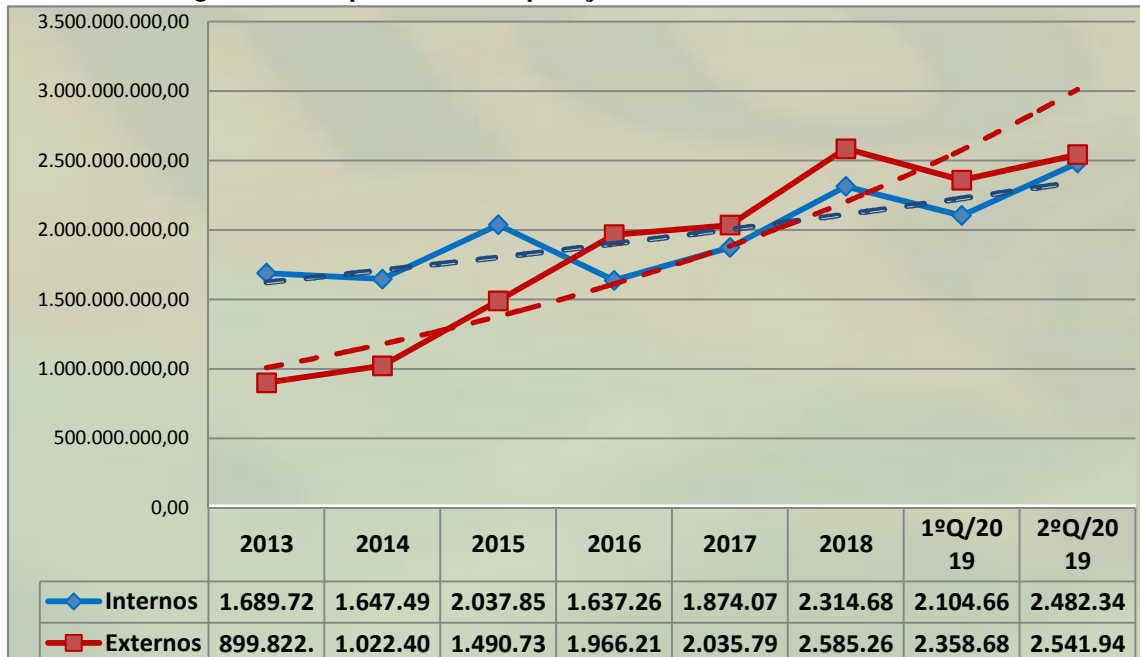
Gráfico 26: Evolução da dívida consolidada Líquida em R\$ (2013-2º Quad. 2019)



Fonte: Relatório concomitante de endividamento. TC 015896/2019-Peça 4.

- 2) A origem das operações de crédito interna e externa vêm observando uma tendência de crescimento, conforme se observa em gráfico abaixo:

Gráfico 27: Origem dos empréstimos – Operação de crédito interna e externa



Fonte: Relatório concomitante de endividamento. TC 015896/2019-Peça 4.

3) Em que pese a relevância das operações de crédito e sua necessidade em contexto público, apontou-se também que foram contraídas operações de crédito interna (FINISA I e II), em que “a maior parte das despesas foi referente a obras e instalações, especificamente com pavimentação asfáltica e em paralelepípedo, que correspondem aos subitens 33 - Ruas e 35 – Estradas, incluindo também o 01 – Imóveis Residenciais, cujo gasto, mesmo empenhado nesse código pela SETUR, correspondeu à pavimentação”.

2.4.1. Comparativo entre receita tributária, renúncia de receita e Dívida Consolidada

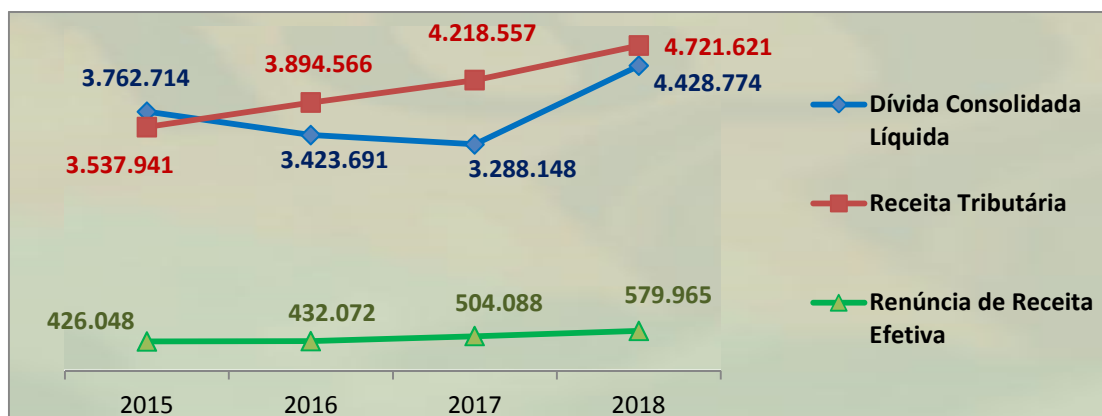
Ao se comparar os montantes destinados à Renúncia de Receita frente à arrecadação tributária frente à Dívida Consolidada Líquida, tem-se a seguinte tabela:

Tabela 19: Valores de Dívida Consolidada Líquida, Receita Tributária e Renúncia de Receita (2015-2018)

Ano	Dívida Consolidada Líquida (em milhares de R\$)	Receita Tributária (em milhares de R\$)	Renúncia de Receita Efetiva (em milhares de R\$)	Renúncia Efetiva/Receita Tributária
2015	3.762.714	3.537.941	426.048	12,04%
2016	3.423.691	3.894.566	432.072	11,09%
2017	3.288.148	4.218.557	504.088	11,95%
2018	4.428.774	4.721.621	579.965	12,28%

Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI, Documentação Controle e TC 015896/2019-Peça 4.

Gráfico 28: Valores de Dívida Consolidada Líquida, Receita Tributária e Renúncia de Receita (2015-2018)



Fonte: Extrator de dados do SIAFE-PI, Documentação Controle e TC 015896/2019-Peça 4

2.4.2. Comparativo entre renúncia de receita e pagamento de juros e amortização da dívida

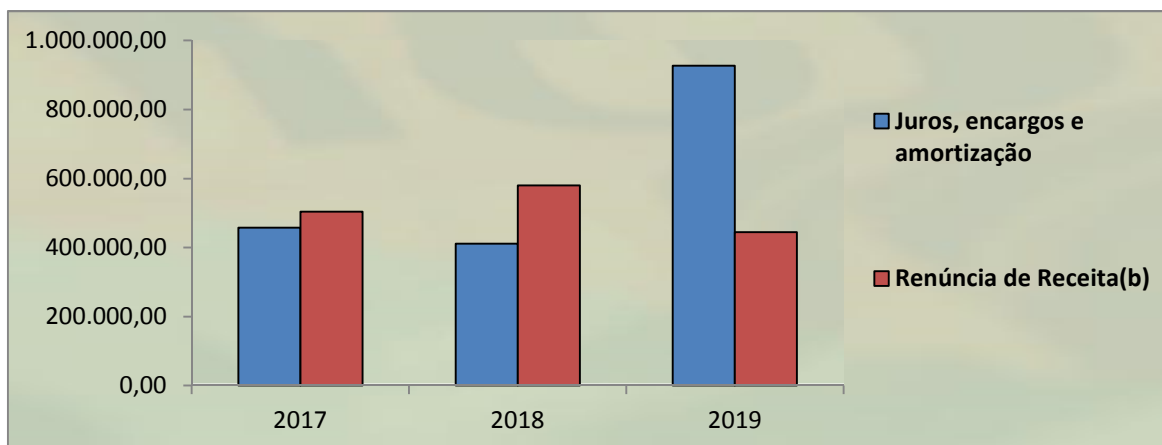
Ao se realizar comparações dos valores renunciados com base nas PCA frente aos valores empenhados de operações de crédito em juros e amortizações, temos a seguinte tabela:

Tabela 20: Comparativo entre renúncia de receita e pagamento de juros e amortização da dívida (2017-2019)

Detalhamento	2017	2018	2019
Amortização da Dívida	R\$ 298.481.609,09	R\$ 268.126.027,60	R\$ 562.679.207,86
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 159.591.243,49	R\$ 143.394.648,96	R\$ 364.124.809,11
TOTAL (a)	R\$ 458.074.869,58	R\$ 411.522.694,56	R\$ 926.806.035,97
Renúncia de Receita(b)	504,088 milhões	579,965 milhões	444,963 milhões ⁹
% da Renúncia sob Juros e Amortização(b/a)	110,04%	140,93%	48,01%

Fonte: Extrator de Dados do SIAFE-PI. Documentação Controle

Gráfico 29: Comparativo entre renúncia de receita e pagamento de juros e amortização da dívida – em milhões (2017-2019)



Fonte: Extrator de Dados do SIAFE-PI. Documentação Controle

2.5. Controles Internos

Segundo o questionário eletrônico (TC 002687/2019) aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado à Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí, o órgão respondeu afirmativamente acerca da existência de ações de fiscalização para avaliar os controles relacionados à receita e à renúncia de receita, inclusive quanto à cobrança da dívida ativa.

⁹ As informações de 2019 são tomadas com base nas informações constantes na LOA.

De igual forma, o órgão respondeu afirmativamente sobre a existência de controles gerenciais acerca dos processos administrativos tributários em trâmite, que se dão através de relatórios do SIAT (Sistema Interno de Administração Tributária).

2.6. Riscos envolvidos na Arrecadação Tributária Administrativa

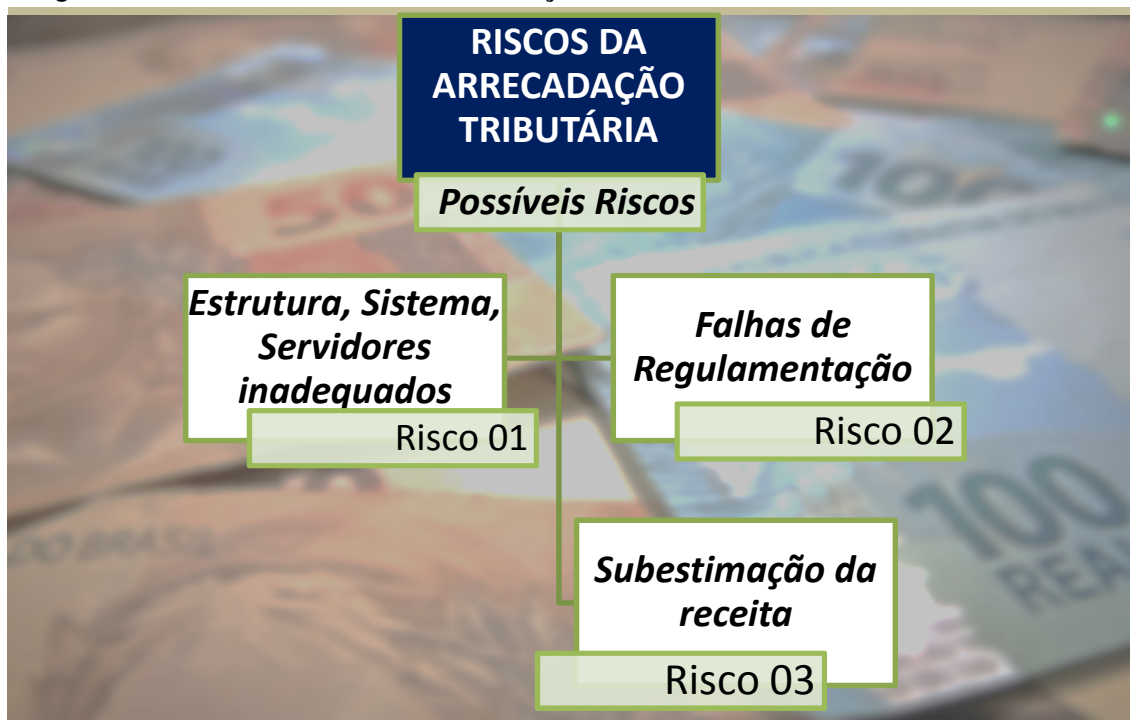
Considerando as informações prestadas em análise dos subtópicos acima, podem-se evidenciar alguns riscos envolvidos na arrecadação Tributária Administrativa (em sentido lato), que podem desencadear em prejuízo para a administração pública e para a sociedade como um todo, a saber:

RISCO01 – Devido à ausência de estrutura, de sistemas adequados e de quantitativo de servidores fiscais capacitados (postos fiscais, volantes e auditorias), **poderá ocorrer** fiscalizações com menor efetividade, **o que poderá levar** ausência de cobrança de tributos estaduais em sua devida legalidade e quantidade, **podendo impactar** na diminuição da arrecadação pública estadual.

RISCO02 – Devido à ausência de regulamentação de tributos de competência estadual em todas as fases do processo administrativo tributário, **poderá** a carência de padronização de procedimentos de fiscalização e arrecadação, **o que poderá levar** à cobrança de tributos estaduais sem padrões estabelecidos, **podendo impactar** em arrecadações discriminatórias e sem a devida conformidade legal.

RISCO03 – Devido à utilização de metodologias imprecisas e que levem à subestimação de da previsão da receita na Lei Orçamentária Anual, **poderá ocorrer** abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, **podendo levar** a movimentações orçamentárias não planejadas e sem alocações nas reais prioridades elencadas nos programas de governo do exercício, **podendo impactar** na ausência de entrega de produtos e/ou serviços essenciais para a sociedade.

Imagem 6: Riscos envolvidos na Arrecadação Tributária



Fonte: IV DFAE. Elaboração com base em matriz de risco.

3. COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA

3.1. Dívida Ativa

A Dívida Ativa representa a inscrição de créditos, líquidos e certos, contra os que deixaram de pagar seus débitos junto à Fazenda Pública.

Tal ativo possui natureza tributária, isto é, abarca impostos, taxas e contribuições de melhoria, bem como também a dívida não tributária, a exemplo de aluguéis, preços públicos, foros, laudêmios, restituições por parte de servidores que receberam pagamentos indevidos ou desviaram dinheiro público. O órgão responsável pela inscrição da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Estado do Piauí é a Procuradoria Geral do Estado.

A previsão da Dívida Ativa consta no Código Tributário Nacional (artigos 201 a 204) e na Lei nº 4.320/1964 (art. 39), esse direito creditório tem sua cobrança judicial regulamentada pela Lei federal nº 6.830/1980.

À vista de tal regramento, é possível dizer que a Dívida Ativa detém, no geral, as seguintes particularidades:

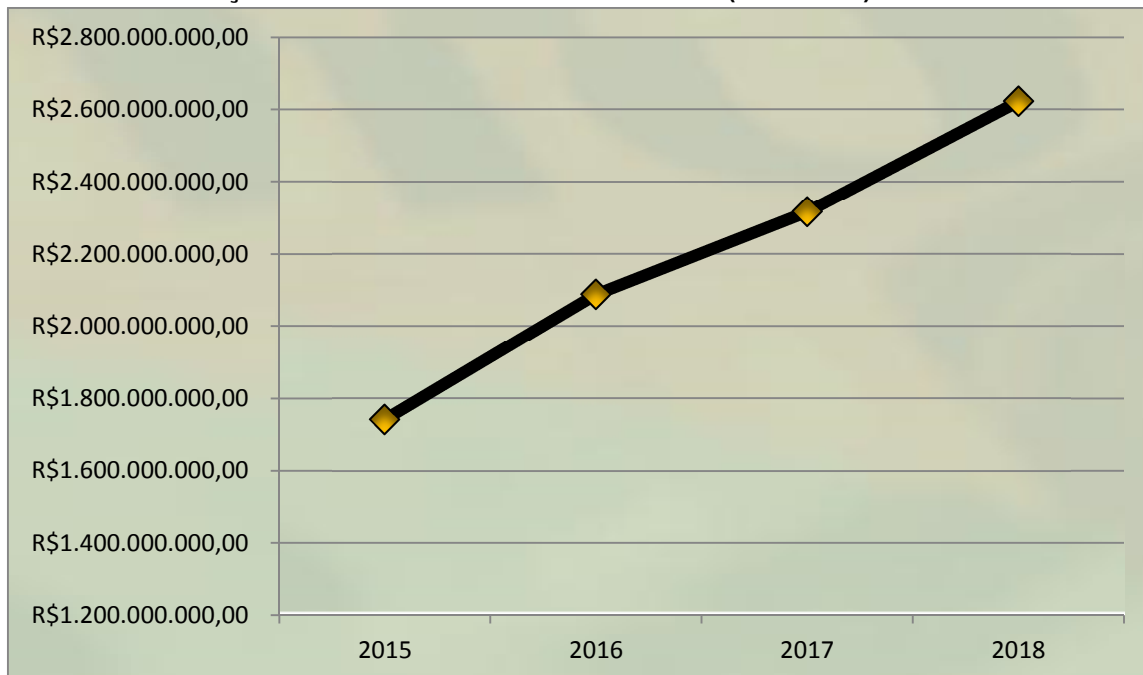
A inscrição deve conter, ao menos, os seguintes elementos:

- a) Nome do devedor,*
- b) Sua residência e domicílio;*
- c) O valor,*
- d) A origem e a natureza do crédito,*
- e) A data do registro e o número do processo administrativo;*

Sem eles, o devedor pode requerer a nulidade da inserção (art. 203 do CTN);

Nos últimos anos, a evolução da Dívida Ativa do Estado do Piauí se comportou da seguinte forma:

Gráfico 30: Evolução da Dívida Ativa do Estado do Piauí (2015-2016)



Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

Em maiores detalhes, os valores de liquidação, recolhimento de parcelas pagas, valores extintos, requisitados, remidos e anistiados se comportaram da seguinte maneira:

Tabela 21: Detalhamento de valores da dívida Ativa (2015-2018)

	Inscritos	Liquidados	Pagamento de Parcelas Recolhidas	Extintos	Requisitados	Remidos	Anistiados	SALDO
2015	R\$ 272.661.363,49	R\$ 46.196.807,14	R\$ 35.757.169,60	R\$ 150.048.843,60	R\$ 3.565,00	R\$ 51.949,30	R\$ 5.402.252,10	1.685.653.223,73
2016	R\$ 346.764.992,99	50.393.218,71	38.729.480,35	150.048.843,60	3.565,00	51.949,30	18.578.406,17	2.012.073.340,33
2017	R\$ 228.258.604,23	57.117.316,74	41.543.529,59	150.048.843,60	3.565,00	51.949,30	47.927.376,60	2.201.444.826,83
2018	R\$ 306.137.661,37	63.883.078,26	46.444.581,84	150.048.843,60	3.565,00	51.949,30	58.161.574,05	2.485.681.477,01

Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

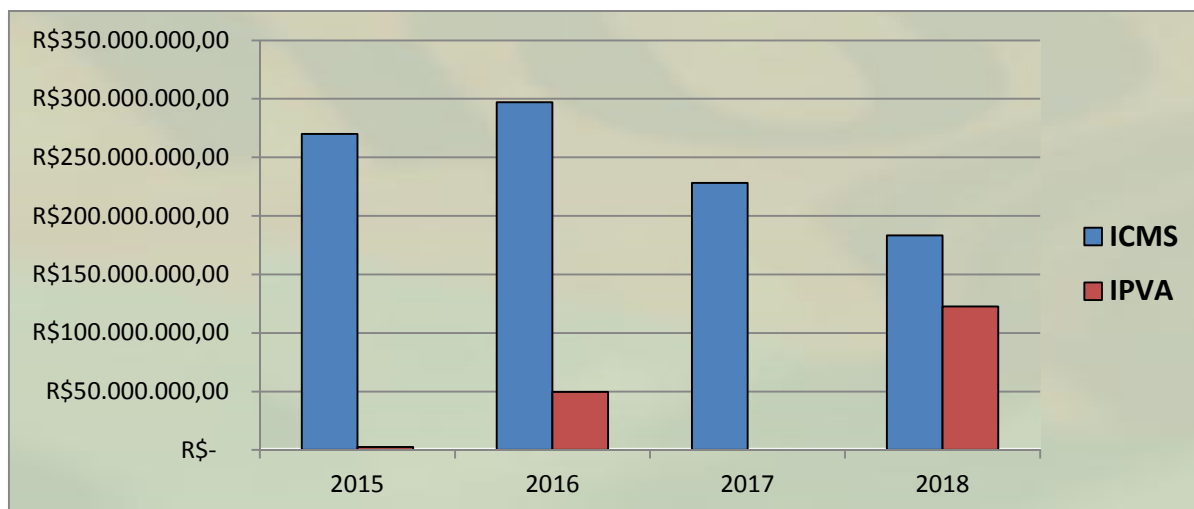
Os valores supramencionados de Liquidação, pagamento de parcelas recolhidas e valores inscritos se referem aos impostos de ICMS e IPVA, que se comportaram da seguinte forma nos anos listados:

Tabela 22: Valores inscritos, liquidados e parcelas recolhidas de IPVA e ICMS(2015-2018)

	Inscritos		Liquidados		Parcelas recolhidas	
	ICMS	IPVA	ICMS	IPVA	ICMS	IPVA
2015	R\$ 270.035.266,15	R\$ 2.626.097,34	R\$ 342.276,84	R\$ 863.666,29	R\$ 7.419.537,32	-
2016	R\$ 297.081.934,31	R\$ 49.683.058,68	R\$ 413.652,05	R\$ 3.782.759,52	R\$ 2.379.027,14	R\$ 593.283,61
2017	R\$ 228.258.604,23	-	R\$ 4.294.665,34	R\$ 2.429.432,69	R\$ 2.332.045,01	R\$ 482.004,23
2018	R\$ 183.391.218,75	R\$ 122.746.442,62	R\$ 3.072.789,29	R\$ 4.137.632,18	R\$ 3.692.972,23	R\$ 763.420,07

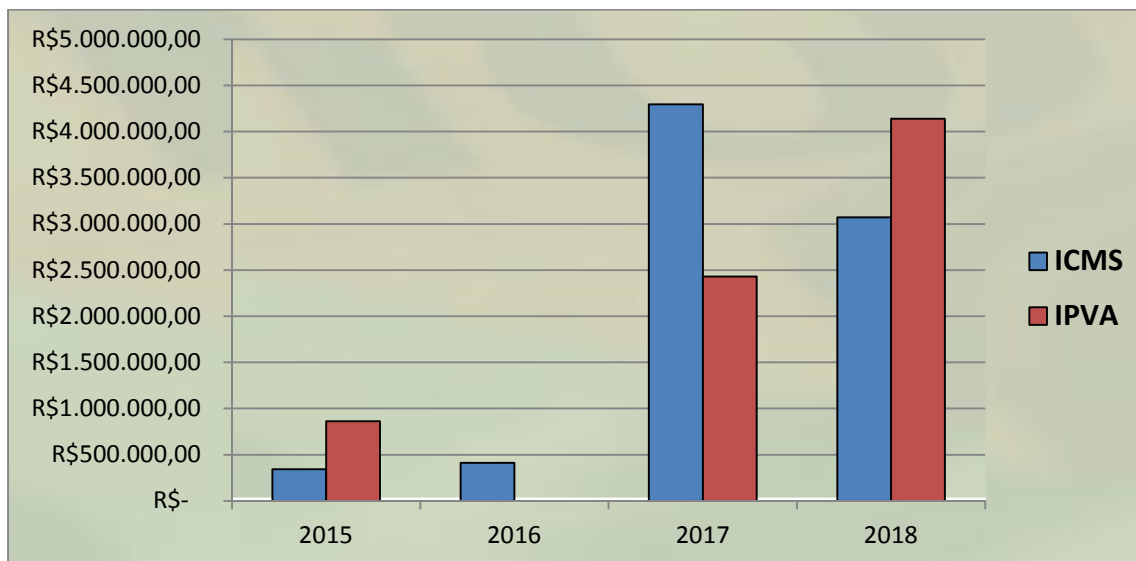
Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

Gráfico 31: Valores inscritos de IPVA e ICMS (2015-2018)



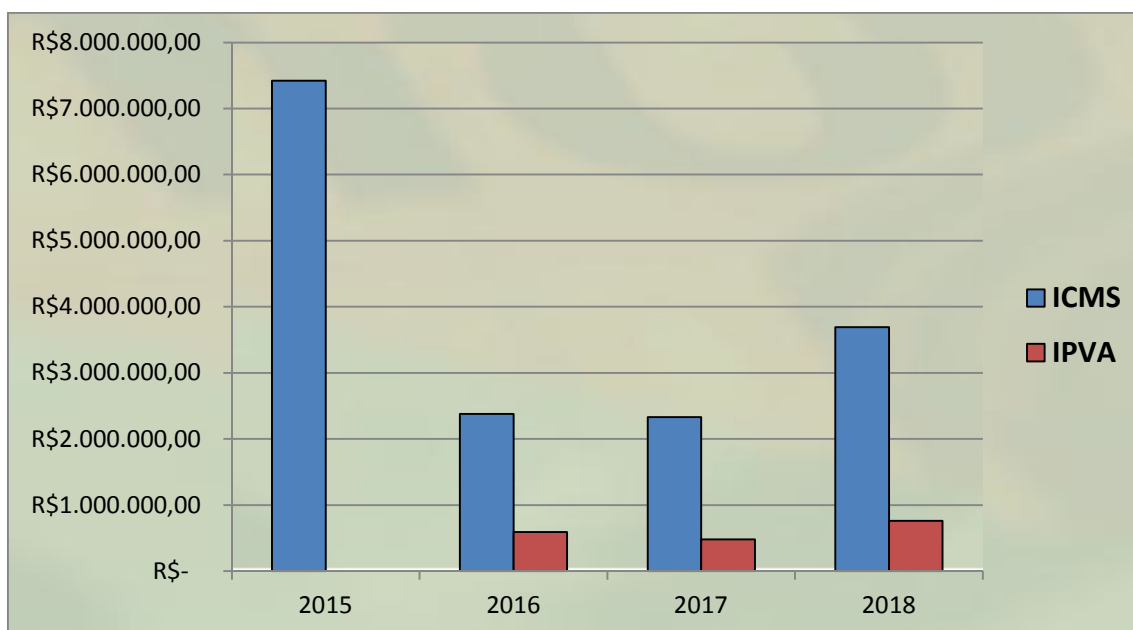
Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

Gráfico 32: Valores liquidados de parcelas recolhidas de IPVA e ICMS (2015-2018)



Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

Gráfico 32: Valores liquidados de parcelas recolhidas de IPVA e ICMS (2015-2018)



Fonte: Documentação Controle, TCE-PI.

3.2. Questionário Eletrônico

Considerando o questionário eletrônico (TC 002687/2019) aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado à Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí, o aludido órgão respondeu positivamente acerca de existência de:

1 – A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

2- Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, são inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, cuja respectiva receita será escriturada a esse título (§ 1º, art. 39, Lei 4.320/64; arts. 1º e 2º, Lei 6.830/80);

3- A gestão da dívida ativa observa procedimentos e rotinas de controle que evitam a prescrição dos créditos tributários e propiciam o seu devido recebimento;

4- São observados os requisitos formais estabelecidos para o termo e a certidão de inscrição da dívida ativa (§ 5º e 6º, art. 2º, Lei 6.830/80);

5- Há controle das exclusões e extinções dos créditos tributários, inscritos ou não em dívida ativa, e se é assegurado tratamento isonômico entre contribuintes em condições equivalentes;

6- A Administração avalia o custo/benefício da abertura de programas de recuperação de créditos e se avalia os indicadores de resultado periodicamente;

7- São observadas as regras relativas à prescrição do crédito tributário (CTN, Lei 6.830/80), bem como são observados procedimentos de racionalização da cobrança judicial, de forma a aproveitar ao máximo o prazo quinquenal da prescrição para a qualificação do devedor e a acumulação de dívidas, visando ampliar a eficiência da cobrança e reduzir o custo do processo judicial, sobretudo em relação aos tributos lançados em massa;

Entretanto, considerando que as informações não foram validadas pelo Tribunal de Contas, tais assertivas merecem análise sob ponto de auditoria específica.

3.3. Securitização da Dívida Ativa

A Securitização pode ser definida como “uma operação financeira em que um intermediário que faz a conversão de ativos em títulos negociáveis, a serem vendidos a investidores, que passarão a ser os beneficiários dos fluxos gerados pelo progressivo recebimento dos ativos”¹⁰.

¹⁰ TC/004372/2019, Relatório Preliminar de Auditoria.

No caso dos entes públicos (originador), tal processo tem por objetivo proporcionar a obtenção de recursos e ativos financeiros imediatamente, tendo como fonte uma receita específica, a estimativa de receita futura a ser obtida pela recuperação (cobrança) dos créditos inadimplidos pelos contribuintes, sejam eles inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, parcelados ou não, ou seja, a totalidade do fluxo financeiro obtido com a recuperação dos créditos inadimplidos.

No bojo do Estado do Piauí, ocorreu a celebração do contrato com o objeto da realização do serviço de estruturação, para posterior operação de securitização do fluxo de recuperação dos créditos inadimplidos, correspondente à cobrança de direitos creditórios originários de tributos e demais créditos de natureza administrativa, incluindo, ainda, a prestação de serviços de suporte e apoio à recuperação desses créditos. Tal operação foi celebrada entre a SEFAZ/PI e a empresa Cadence Gestora de Recursos Ltda em 21/09/2016, através do contrato nº 62/2016.

Segundo o relatório de auditoria concomitante TC/004372/2019, o contrato não possui vantajosidade do ponto de vista financeiro. Ademais, caracterizou-se como operação assemelhada à operação de crédito disciplinada no artigo 32 da LRF e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, seja pela não transferência definitiva de riscos aos investidores, seja pela assunção de compromisso financeiro que compromete a arrecadação futura da dívida ativa estadual por diversos anos mediante a vinculação de créditos tributários (é essencial se realizar adequado enquadramento e registro contábil da operação, atentando-se à devida transparência).

Nesse contexto, tal situação merece maiores atenções, considerando que os principais achados segundo o relatório de auditoria foram os seguintes:

Tabela 23: Principais achados do Relatório preliminar de auditoria - TC/004372/2019)

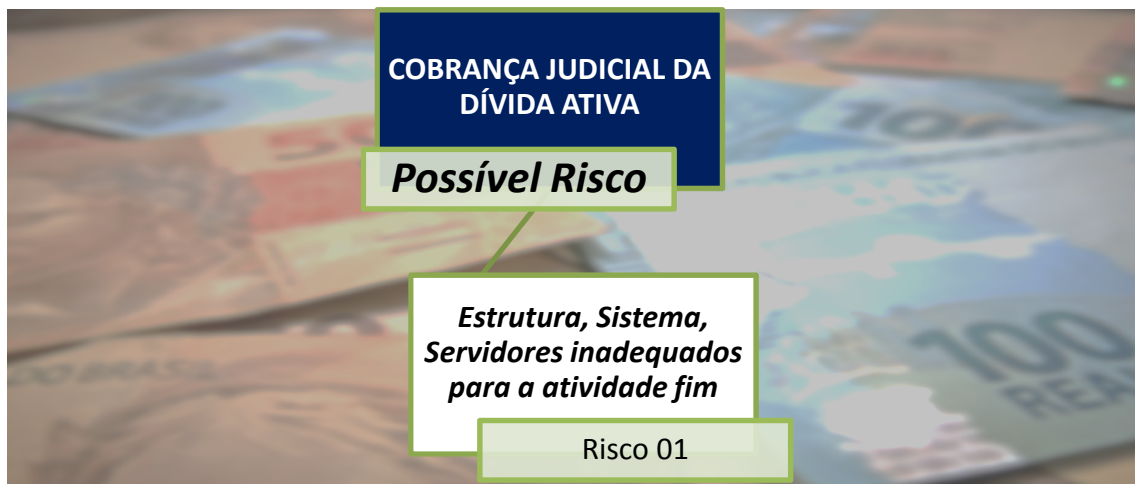
Item	Achado (Relatório preliminar de auditoria - TC/004372/2019)
II.1	Realização de operação de securitização sem exigências e formalidades necessárias para contratação de operações de crédito dispostas na LRF
II.2	Vedação constitucional da vinculação do fluxo de recuperação dos créditos/receita de impostos inadimplidos, em cobrança administrativa e/ou judicial.
II.3	Contradição nas regras que tratam da remuneração do contrato nº 062/2016. Potencial prejuízo ao erário de aproximadamente R\$ 35 milhões.
II.4	Subcontratações decorrentes da execução do contrato nº 062/2016, firmado com a Cadence, evidenciam burla ao processo licitatório.
II.5	Pagamentos efetuados antes de qualquer retorno gerado pelo sistema securitizador
II.6	Não realização pela contratada dos investimentos necessários para execução do contrato

3.4. Riscos envolvidos na cobrança judicial da Dívida Ativa

Considerando as informações prestadas em análise dos subtópicos acima, podem-se evidenciar alguns riscos envolvidos na cobrança judicial da Dívida Ativa, que podem desencadear em prejuízo para a administração pública e para a sociedade como um todo, a saber:

RISCO01 –Devido à ausência de infraestrutura adequada (pessoal, sistemas, processos) no órgão de cobrança de dívida ativa (PGE), poderá ocorrer a ausência de tempestividade nos procedimentos de competência da Procuradoria (inscrição, parcelamentos, cancelamentos etc), podendo levar a ausência de cobrança de tributos estaduais por decadência e por prescrições intercorrentes, bem como atos que possam ser prejudiciais aos contribuintes por conta da morosidade das ações (realização de parcelamentos intempestivos por exemplo).

Saliente-se que os achados da securitização da dívida ativa já foram evidenciados através de relatório de auditoria específico, razão a qual não são considerados como riscos, uma vez que se materializaram.



4. CONCLUSÃO

O Piauí é um dos estados com maior carência de recursos financeiros, além de um dos piores estados no ranking de empregabilidade e renda, com alta dependência da administração pública e carência nos setores de indústria e agropecuária.

Garantir um melhor gerenciamento da receita - seja na arrecadação, quanto na sua renúncia - é trabalho que se faz mister para que esse paradigma mude.

É com uma atuação mais eficaz do poder executivo - atuando na mitigação dos riscos elencados no presente relatório de levantamento - que o caminho para uma política pública de eficiência na arrecadação e planejamento da renúncia de receita pública possa ser aprimorado de fato, e assim seguir a trilha para o desenvolvimento do Estado do Piauí, evitando renúncias inviáveis do ponto de vista financeiro e social e permitindo assim o incremento na arrecadação, levando a uma menor necessidade operações de crédito, uma vez que incorrem sob juros.

Não obstante, os dados demonstram que há muito a ser feito por esta corte de Contas, através de atuação em pontos específicos, uma vez que, considerando que o presente instrumento se baseia em riscos levantados, não podem ser evidenciados como achados.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

CIENTIFICAR o Governador do Estado do Piauí, **JOSÉ WELLIGTON BARROSO DE ARAÚJO DIAS**, o Secretário de Fazenda do Estado do Piauí, o Sr. **RAFAEL TAJRA FONTELES**, e o Secretário de Planejamento do Estado do Piauí, o Sr. **ANTÔNIO RODRIGUES DE SOUSA NETO**, para conhecimento do presente relatório.

ENCAMINHAR o presente relatório para conhecimento da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Piauí, para que possa ser utilizado como instrumento de embasamento de futuras fiscalizações, nos termos do PACEX 2019-2020 deste TCE-PI.

AUTORIZAR a SECEX desta Corte de Contas a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

TC-015895/2019

Teresina, 18 de dezembro de 2019.

assinado digitalmente
Sandro Augusto Romero de Oliveira
Auditor de Controle Externo
Matrícula n.º 97.041-7

assinado digitalmente
Tércio Gomes Rabelo
Auditor de Controle Externo
Matrícula n.º 98.474-4

assinado digitalmente
Andrea de Oliveira Paiva
Auditor de Controle Externo
Matrícula n.º 96517-X

Visto:

assinado digitalmente
Ângela Vilarinho da Rocha Silva
Auditor de Controle Externo
Matrícula n.º 97.059-0
Chefe da IV DFAE

assinado digitalmente
Liana de Castro Melo Campelo
Auditor de Controle Externo
Matrícula n.º 96.967-2
Diretora da DFAE

