



RENÚNCIA DE

RECEITAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p> <p>16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis</p> <p>16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

De acordo com o art. 70, *caput*, da Constituição Federal¹⁴⁸ (replicado no art. 32 da Constituição Paulista¹⁴⁹), a fiscalização quanto às renúncias de receitas é competência constitucional expressa dos Tribunais de Contas.

Segundo o art. 14, §1º, da LRF, 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.

A Resolução Atricon nº 6/2016 define renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado.¹⁵⁰

Tais renúncias, embora não representem despesas propriamente ditas, devem ser tratadas como gastos públicos¹⁵¹, uma vez que são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

A materialidade do tema é inegável, como é possível observar a partir da análise dos valores de renúncias estimadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado.

No caso do ICMS, por exemplo, a Lei nº 14.185, de 13 de julho de 2010 (LDO 2011) previu uma isenção de 7,80% para o exercício 2011, correspondente a uma perda estimada de arrecadação de R\$ 7,199 bilhões. Em valores atualizados pelo IPCA, isso

¹⁴⁸ CF/1988, art. 70. *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 pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

¹⁴⁹ CE/SP, art. 32. *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

¹⁵⁰ Resolução disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%B4ncia-de-receita.pdf>.

¹⁵¹ Neste sentido: *É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.* MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

representou uma perda de receitas de R\$ 11,253 bilhões. A esse respeito, veja-se quadro do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2011 do Estado de São Paulo:

ANEXO DE METAS FISCAIS
METAS E PROJEÇÕES FISCAIS
(Artigo 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000)

**PREVISÃO DA PARTICIPAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL
NA ARRECADAÇÃO DO ICMS (100%*)**

(Em R\$ Milhões)

ANO	PREVISÃO			
	ARRECADAÇÃO	ISENÇÃO	PERDA DE ARRECADAÇÃO	ARRECADAÇÃO POTENCIAL
2011	91.902,2	7,8%	7.199,1	99.101,3
2012	100.255,5	7,8%	7.853,4	108.109,0
2013	109.368,2	7,8%	8.567,3	117.935,4

*Inclui ICMS em atraso

Fonte: Secretaria da Fazenda

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2011¹⁵².

Ao contrário do previsto na LDO de 2011, as participações da renúncia fiscal continuaram a crescer nos exercícios seguintes. Assim, as Leis de Diretrizes Orçamentárias subsequentes estimaram uma isenção de 9,50% de ICMS para 2012 e de 10,30% para o ano de 2013.

Para o exercício de 2019, o Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018 (LDO 2019) já estimava uma isenção de ICMS de 16,0%, além de perdas decorrentes do Programa Especial de Parcelamento (PEP):

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)					
(Em R\$ Milhões)					
PREVISÃO					
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Programa Especial de Parcelamento - PEP	Arrecadação Potencial
2019	143.911	16,0%	23.081	379	167.371
2020	153.409		24.604	500	178.514
2021	163.534		26.228	603	190.365

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019¹⁵³.

¹⁵² LDO 2011 disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2011.

¹⁵³ LDO 2019 disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Apesar das crescentes renúncias de ICMS, a arrecadação deste imposto caiu, em valores atualizados, de R\$ 153,790 bilhões para R\$ 148,369 bilhões entre 2011 e 2019. Ademais, **ao passo que a soma das perdas estimadas de renúncias de ICMS alcançou R\$ 149,205 bilhões entre 2011 e 2019**, a arrecadação total manteve-se praticamente estável, apresentando pequeno acréscimo de 0,64% no comparativo entre estes dois anos.

Ano	Arrecadação nominal de ICMS prevista na LDO (em R\$ bi)	Perda nominal de ICMS prevista na LDO (em R\$ bi)	Isenção	Perda Estimada de ICMS na LDO ¹⁵⁴ (em R\$ bi atualizados pelo IPCA)	Arrecadação realizada de ICMS atualizada pelo IPCA (em R\$ bi)	Arrecadação total do Estado atualizada pelo IPCA (em R\$ bi)
2011	91,902	7,199	7,80%	11,253	153,79	224,158
2012	113,61	10,772	9,50%	15,909	155,495	227,169
2013	117,742	12,18	10,30%	16,984	157,154	245,119
2014	127,34	12,583	9,90%	16,49	153,51	242,848
2015	132,452	15,015	11,30%	17,779	143,276	228,38
2016	133,32	14,585	10,90%	16,248	134,929	213,461
2017	132,663	14,612	11,00%	15,812	137,196	221,675
2018	133,571	15,004	11,20%	15,65	141,334	222,336
2019	143,911	23,081	16,00%	23,081	148,369	225,59
Total:	1.126,51	125,031	-	149,205	1.325,05	2.050,74

Fonte: elaborado pelo MPC a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios 2011 a 2019¹⁵⁵. Dados de arrecadações realizadas obtidos dos Relatórios da DCG¹⁵⁶. Atualização pelo IPCA de dez/2019.

Em virtude da relevância da matéria, o Ministério Público propôs, em 17.11.2015, que as renúncias de receitas passassem a constar como tópico da análise das Contas do Governador¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Atualização para a referência dez/2019, a partir da série histórica do IPCA disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=26613&t=downloads>. Acesso aos 13/05/2020.

¹⁵⁵ Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico.

¹⁵⁶ Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.

¹⁵⁷ A proposta foi feita no Expediente TC-40471/026/15. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal), o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016. Todavia, naquele ano, também não foi feita análise da adequação dos atos de renúncia de receitas com o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

No exercício de 2017, essa E. Corte iniciou a análise das renúncias de receitas do Estado de São Paulo, ocasião em que foram apresentados expressivos achados de auditoria, assim sintetizados pela DCG:

Item	Achados de auditoria
Principais limitações ao trabalho de fiscalização:	<i>Sob a alegação de sigilo fiscal, diversos itens requisitados não foram respondidos ou o foram de forma incompleta, impedindo a plena atuação do controle externo sobre a Renúncia de Receitas</i>
Reserva legal:	<i>Concessão de benefícios fiscais por instrumento normativo (Decreto) divergente da forma fixada pela legislação e por recentes julgados do STF.</i>
Limites temporais na vigência de renúncias de receitas:	<i>Concessão de benefícios fiscais por tempo indeterminado, de forma alheia ao impacto intertemporal nas metas fiscais, sem medidas compensatórias e sem teste de efetividade sobre seus fins.</i>
Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita:	<p>1. O Demonstrativo “Estimativa e compensação da renúncia de receita” do Anexo de Metas Fiscais da LDO não atende às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela STN e art. 4º, §2º, V da LRF.</p> <p>2. Deficiências no cálculo da estimativa da Renúncia de Receitas:</p> <ul style="list-style-type: none">- A metodologia apresenta diversas inconsistências, como: Apuração por média que, além de não ser uma técnica ideal também não considera o peso de algumas particularidades e modalidades na renúncia; não inclui todas as modalidades de benefícios; não segrega a informação por tributo e por modalidade; não apura e não indica as devidas medidas de compensação; não possui uma base de dados completa para extração de informações históricas sobre a renúncia de forma confiável e íntegra; dentre outras inconsistências.- A metodologia não possui base conceitual conforme determinado pela LRF, pois inclui as imunidades dentre o cálculo de renúncia; <p>3. Além das deficiências metodológicas e conceituais apontadas, há limitação inerente a todo o processo de estimativa adotado que compromete o resultado final. Ou seja, ainda que superadas eventuais falhas de natureza conceitual - caracterização da renúncia segundo as diretrizes da LRF -, persiste a questão de a base de dados utilizada não ser confiável e não fornecer os dados segregados conforme deveria, e, de forma grave, gera incerteza quanto à totalidade de benefícios fiscais estimados para o Estado de São Paulo;</p> <p>4. Ano a ano, as LDOs apresentam montantes de previsão de arrecadação efetiva e potencial, relevantemente superiores aos Projetos de Leis Orçamentárias.</p>
Projeto de Lei Orçamentária – Demonstrativo regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas:	<i>O demonstrativo que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) não apresenta o efeito das renúncias, de forma regionalizada, como determinado pelo artigo 165, §6º da Constituição Federal.</i>
Avaliação pelo sistema de controle interno dos aspectos de estimação, apuração e mensuração real da Renúncia de Receitas:	<i>Não existem evidências de atuação e manifestação do controle interno quanto aos aspectos de estimação da Renúncia de Receitas e quanto à sistematização da apuração e mensuração real das renúncias fiscais do exercício a que se refere a LDO ou LOA e pelo menos dois exercícios seguintes.</i>
Normatização da Política de Incentivos Fiscais e Análise do cumprimento de critérios para concessão de benefícios:	<p>1. O Estado de São Paulo não possui, formalmente, instrumento de normatização da política de incentivos fiscais.</p> <p>2. Não são formalmente atendidas as exigências mínimas do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de impacto orçamentário-financeiro para o exercício e mais dois; declaração de atendimento à LDO; e demonstração de que tal renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas fiscais, ou apresentação das necessárias medidas de compensação para o exercício e mais dois.</p>
ICMS – Deliberação dos Convênios pelo CONFAZ:	<i>Existência de diversos benefícios fiscais concedidos sem a devida autorização por Convênio CONFAZ.</i>
Manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais:	<p>1. Existem benefícios fiscais concedidos sem exigência do estorno do crédito do imposto relativo à mercadoria beneficiada, sem formalização de justificativas e indicação do interesse público, social e econômico envolvido, além das necessárias medidas de compensação.</p> <p>2. As apropriações de saldos de Créditos Acumulados, que possibilitam a utilização/transferência destes créditos, são realizadas sem as devidas medidas de</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

	<i>transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo. Tais apropriações criam distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Contábeis do Estado (BGE), na medida em que representa um Passivo da Administração Estadual.</i>
ICMS – Benefícios e incentivos fiscais vigentes, com destaque para os concedidos em 2016 e 2017:	<i>Diversos benefícios e incentivos fiscais, que implicam em renúncia de receita (isenção, redução de base de cálculo, créditos outorgados, redução de alíquota, anistias e remissões e regimes especiais) concedidos ou constantes do rol de benefícios vigentes em março/2018, sem os respectivos estudos de impacto financeiro-orçamentário do exercício e mais dois seguintes, adequação às metas fiscais da LDO e sem estudos e metas de fomento social ou econômico deles decorrentes.</i>
IPVA, ITCMD, taxas e parcelamentos	<i>1. A renúncia de receitas decorrente do IPVA compõe o demonstrativo de estimativa e compensação das renúncias de receitas, que até então vem sendo anexado à LDO, porém, não apresenta as necessárias medidas de compensação. 2. Irregularmente, a metodologia considera também os veículos com imunidade tributária. 3. As anistias autorizadas pelo PPD não compõem a estimativa apresentada na LDO, conforme descrito no item 2.2.1 deste relatório – Anexo de Metas Fiscais da LDO – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. 4. Os benefícios de anistias fiscais são concedidos sem estudos de impacto, custos e benefícios esperados.</i>
Controle e mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos:	<i>A Administração Tributária do Estado de São Paulo não controla e não mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.</i>
Registros contábeis da Renúncia de Receitas:	<i>A Secretaria da Fazenda não realiza os registros contábeis da renúncia de receitas, conforme exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).</i>
Diagnóstico, Avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais:	<i>Não são realizados controles contendo avaliações e monitoramentos da política fiscal de renúncias.</i>

Fonte: adaptado a partir de quadro de fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9¹⁵⁸.

Para a suplantação dos graves apontamentos verificados, o TCE/SP, na emissão do parecer prévio referente ao exercício 2017, determinou que o Governador remetesse, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação**, “com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado”. O Plano também deveria conter “cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais”.

Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas:

¹⁵⁸ Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

14) *Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.*

15) *Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos.*

16) *Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal.*

17) *Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.*

18) *Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados.*

19) *Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07)*

No processo que tratou das Contas de 2018, a apreciação da DCG sobre a legalidade das renúncias de receitas concedidas restou igualmente prejudicada ante as invocações de sigilo e diante do cronograma apresentado no Plano de Ação (cujas ações finais estavam previstas para dezembro de 2019). Naquelas Contas, a Fiscalização identificou, novamente, a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por mero Decreto do Executivo.

Diante de tal quadro, o Ministério Público pugnou pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas do Governador de 2018. Na sessão plenária de 26 de junho de 2019, o TCE/SP decidiu emitir parecer prévio favorável aos demonstrativos de 2018, ressaltando, contudo, o tópico sobre renúncia de receitas. Na ocasião, também foram emitidas novas recomendações sobre a matéria, quais sejam:

- *Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;*

- *Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;*

- *Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;

- Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;

- Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei no 1G.00s/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;

- Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/106, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;

- Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS no 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento no 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor). (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fls. 07/08)

Desta feita, a **apreciação realizada pela Diretoria de Contas do Governador sobre as renúncias de receitas foi, mais uma vez, prejudicada pela invocação de sigilo** por parte da Secretaria da Fazenda. De acordo com o relatório da DCG:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

O sigilo permanece em diversos aspectos e os prejuízos para a sociedade e para o cumprimento das atribuições do Controle Externo ainda são grandes e esta Diretoria não pode opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos:

- ✓ *Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e quanto aos montantes efetivamente fruídos de renúncia de receitas;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;*
- ✓ *Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;*
- ✓ *Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas¹⁵⁹ e com alta demanda, em detrimento de outros;*
- ✓ *Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante¹⁶⁰;*
- ✓ *Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;*
- ✓ *Desvios de finalidade na concessão de benefícios; (evento 128.2, fls. 213/214 do Relatório da DCG 2019).*

Outra vez, tal qual exposto por ocasião do parecer ministerial nas apreciações das Contas de 2017 e 2018, **há que se lamentar a postura da Administração Fazendária**, de não cooperar plenamente com o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

A Administração insiste em alegar sigilo de dados, com base em sua interpretação do art. 198 do Código Tributário Nacional¹⁶¹, **para não fornecer informações a respeito das renúncias de receitas.**

¹⁵⁹ Características de um mercado oligopolista: Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas. Definição disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/oligopolio/>. Acesso aos 19/05/2020.

¹⁶⁰ Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite pela Casa Legislativa, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.

¹⁶¹ CTN, art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1º. Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Conforme já sustentado em exercícios anteriores, **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado art. 198 do CTN**, pois não expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Cumprido lembrar que o Tribunal de Contas da União também teve de abordar a questão quando realizava fiscalização por solicitação do Congresso Nacional (diante do "Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da JBS") e a Receita Federal do Brasil lhe negou o fornecimento de informações sobre os benefícios fiscais concedidos às empresas investigadas sob a alegação de sigilo.

O tema foi detidamente analisado pelo TCU, sob justa abordagem envolvendo a competência constitucional dos Tribunais de Contas para fiscalizar renúncias de receitas, os poderes implícitos para viabilizar tal competência e a analogia com o tratamento dado pelo STF no tocante ao sigilo bancário frente ao interesse público.

Conforme constou do Acórdão 741/2019, sob relatoria do e. Ministro Raimundo Carreiro, "a prerrogativa de acesso às informações requeridas nos presentes autos reside – repito – no poder implícito deste Tribunal absolutamente necessário ao desempenho de sua atribuição constitucional de fiscalizar as renúncias de receitas". Na ocasião, o e. Ministro também pontuou que "a atuação deste Tribunal no caso em exame não ameaça o bem jurídico tutelado pelo sigilo fiscal [...]"¹⁶²

O raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União aplica-se integralmente ao caso de São Paulo. Não há como dar interpretação diversa à situação delineada nestes autos, em que a Administração se nega a fornecer dados que permitam o efetivo controle das renúncias de receitas.

De outro norte, **ainda que, em tese, se considerassem sigilosas tais informações, o sigilo não seria oponível à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas, ante a competência constitucional expressa no art. 70, caput, da CF/1988 e no art. 32, caput, da CE/SP**. Ressalta-se que, na esfera infraconstitucional, esta competência também está prevista no art. 25, caput, da Lei Orgânica do TCE/SP.

§ 2º. O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

§ 3º. Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória.

¹⁶² TCU, Acórdão 741/2019 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 03/04/2019)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Ainda nessa linha, de se eventualmente considerar sigilosos tais dados, é importante levar em conta que o próprio Código Tributário Nacional prevê a possibilidade de intercâmbio desse tipo de informação (art. 198, § 2º, CTN¹⁶³).

A esse respeito, cumpre mencionar que o Governo de Santa Catarina e o Tribunal de Contas daquele Estado firmaram, em 8 de abril de 2019, o Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2019. Dentre as diversas medidas de cooperação elencadas no Acordo, inclui-se a “disponibilização pelo PODER EXECUTIVO de acesso a informações detalhadas dos benefícios fiscais concedidos, em especial a identificação dos beneficiários e dos benefícios, o enquadramento legal, o prazo de fruição, o valor mensal da renúncia e, quando for o caso, as obrigações dos beneficiários”¹⁶⁴.

Assim, **mesmo que prosperasse a tese de que tais dados são sigilosos, nada impediria que o Estado de São Paulo, à semelhança do que ocorreu em Santa Catarina, viabilizasse o compartilhamento das informações** necessárias ao cumprimento das atribuições constitucionais do Controle Externo, sob pena de configurar violação parcial do princípio sensível previsto no artigo 34, inciso VI, alínea “d”, da Constituição da República, haja vista que a “não prestação de contas” da efetividade e do benefício econômico gerado com cada ato de renúncia de receitas pode ensejar esta hipótese de intervenção federal da União no Estado.

Por conta das alegações de sigilo do Governo Estadual, **tampouco pôde o Controle Externo lograr êxito na fiscalização dos saldos de créditos acumulados de ICMS por setor**. Tais créditos, de acordo com o art. 71 do Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo (Decreto nº 45.490/2000), podem ser originados de: (i) aplicação de alíquotas diversificadas em operações de entrada e de saída de mercadoria ou em serviço tomado ou prestado; (ii) operação ou prestação efetuada com redução de base de cálculo; e (iii) operação ou prestação realizada sem o pagamento do imposto, tais como isenção ou não-incidência com manutenção de crédito, ou, ainda, abrangida pelo regime jurídico da substituição tributária com retenção antecipada do imposto ou do diferimento.

Oportuno pontuar que, se por um lado o crédito acumulado representa disponibilidade financeira para o contribuinte, por outro **trata-se de dívida não reconhecida no Balanço Geral do Estado**, o que reforça a necessidade de maior

¹⁶³ CTN, art. 198, § 2º. *O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. [incluído pela LC 104/2001]*

¹⁶⁴ Acordo disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20TECNICA%20GOVSC%2003_2019%20E%20EXTRATO.pdf#overlay-context=. Acesso aos 19/05/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

transparência na divulgação de tais dados. Como apontado pela DCG, “as apropriações de Créditos Acumulados, possibilitam a utilização/transferência destes créditos sem as devidas medidas de transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo”.

A preocupação com a matéria ganha relevo se levado em conta que **o saldo total desses créditos aumentou 62,77% em 2019, atingindo R\$ 1,82 bilhões ao final do exercício**. Com efeito, à medida que o total apropriado aumentou (11,22%), a utilização dos créditos diminuiu (16,96%). Nesse contexto, veja-se a movimentação de apropriações e utilizações de créditos acumulados de ICMS entre 31/12/2017 e 31/12/2019:

Descrição	Valor (R\$ milhões)	Descrição	Valor (R\$ milhões)	Variação (R\$ milhões)	Variação (%)
Saldo 31/12/2017	1.172,71	Saldo 31/12/2018	1.120,18	-52,53	-4,48%
(+) Total apropriado	2.649,85	(+) Total apropriado	2.947,28	297,43	11,22%
(-) Total utilizado	-2.702,39	(-) Total utilizado	-2.244,16	458,23	-16,96%
Saldo 31/12/2018	1.120,18	Saldo 31/12/2019	1.823,29	703,11	62,77%

Fonte: adaptado de quadro à fl. 304 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2).

Assim, imperioso que o Governo Estadual **aprimore a transparência na divulgação dos dados sobre créditos acumulados de ICMS, inclusive detalhando a origem dos valores por setor e fornecendo as demais informações necessárias para que se possa compreender com maior clareza as causas desse relevante passivo do Estado de São Paulo.**

A apuração da DCG também concentrou esforços em analisar o **Plano de Ação apresentado pelo Governo em 2017**, o qual tinha como objetivo atender às recomendações realizadas no Parecer Prévio referente àquele exercício.

De início, cumpre anotar que **o Plano de Ação apresentado pelo Estado não abordou todos os pontos elencados no voto condutor das Contas de 2017**. Assim, não foram revistas e apresentadas “justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais” e os “registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado”. Tampouco houve inclusão do Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Além disso, **dentre os eixos de ação apresentados, apenas o A.1 teve a expectativa atendida:**

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo – Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
Eixo C.1 e C.2	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	Expectativas não atendidas. Consta pedido de reformulação do Plano de Ação.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Fonte: quadro à fl. 310 do relatório DCG 2019 (evento 128).

Em relação aos pontos do Plano de Ação que não foram cumpridos, **chama atenção a existência de benefícios em vigor há mais de 20 vinte anos e com prazo de vigência indeterminado.** A falha contraria a recomendação 15 do parecer prévio de 2017, que apontou a necessidade de adoção de “providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos”¹⁶⁵.

Ainda que por analogia ao que dispõe o artigo 57, §3º, da Lei nº 8.666/1993¹⁶⁶, se o Estado não pode assumir despesas oriundas de contratos com prazo de vigência indeterminado, por qual razão seria plausível que pudesse realizar

¹⁶⁵ eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07

¹⁶⁶ Lei nº 8.666/1993, § 3º *É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

gastos indiretos decorrentes de renúncia de receitas sem qualquer limitação temporal?¹⁶⁷

Ressalta-se que, no âmbito da União, desde 2006 a LDO prevê que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos¹⁶⁸. Entretanto, em consulta à Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Estado de São Paulo no exercício de 2019, não se identifica qualquer previsão desse gênero.¹⁶⁹

Como sugerido pelo ‘Manual de Transparência Fiscal – 2007’, do Fundo Monetário Internacional, um demonstrativo das principais renúncias fiscais “deve constar obrigatoriamente do orçamento ou da respectiva documentação fiscal, indicando a finalidade de cada provisão sob a ótica da política pública, sua duração e os beneficiários a que se destina”. O Manual também alerta que “uma maneira de impedir que determinados tipos de renúncia fiscal se tornem parte permanente do sistema tributário é prever, desde o início, a sua extinção gradual (é o caso, por exemplo, dos incentivos fiscais para investimentos na antiga Alemanha Oriental)”¹⁷⁰.

A questão do prazo de vigência das renúncias de receitas também foi abordada no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Conforme apontado pelo e. Ministro Augusto Nardes, “o estabelecimento de prazo de vigência para as renúncias de receita propicia a sua avaliação, uma vez que esses instrumentos de política pública passarão pelo crivo do Poder Legislativo quando de sua renovação. Assim, a participação parlamentar na tomada de decisão acerca das renúncias previne a permanência no

¹⁶⁷ Nesse sentido, veja-se artigo da Procuradora de Contas Élide Graziane Pinto:

Estamos infelizmente (mal) acostumados e pouco conscientes sobre a existência de renúncias fiscais concedidas/renovadas por décadas, muito embora saibamos ser ilegal, por exemplo, que o Estado assuma despesas oriundas de contratos administrativos por prazo indeterminado (a teor do artigo 57, §3º da Lei 8.666/1993) ou que superem o teto fiscal trazido pela Emenda 95/2016. Para superar tamanha opacidade interpretativa, urge resgatar no próprio alcance prospectivo do “Novo Regime Fiscal”, a baliza decorrente da vedação prevista no art. 109, §2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ora, se o desajuste nas contas públicas resultar tão severo a ponto de já não se cumprir o limite global para a expansão das despesas primárias – incluídas ali as despesas obrigatórias e os pisos de custeio da saúde e educação –, ficará vedada também “a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Artigo disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>.

¹⁶⁸ Conforme mencionado no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Decisão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse.

¹⁶⁹ LDO 2019 do Estado de São Paulo disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/188962>.

¹⁷⁰ Relatório disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

sistema tributário de desonerações não mais importantes social e economicamente.”¹⁷¹.

A par de tais considerações, **inadmissível que benefícios com retornos socioeconômicos duvidosos continuem a prosperar, com total falta de transparência, por prazo indeterminado e às custas do contribuinte, sob o pretexto de guerra fiscal com outros Estados.**

Decorridos dois anos desde a emissão de recomendações por parte desse E. Tribunal, no sentido de que fossem feitas as correções necessárias, pouco se avançou.

A preocupação com a matéria se justifica, sobretudo, pelo cenário de queda na arrecadação que será verificado nas próximas Contas do Estado e que, certamente, exigirá cada vez mais zelo na gestão da coisa pública de modo a não comprometer a proteção dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal¹⁷².

Cumprido assinalar que, entre 2011 e 2019, o total estimado anualmente de isenções com ICMS e IPVA aumentou 103,5% (em termos reais), enquanto as despesas realizadas na função saúde cresceram meros 7,7%.

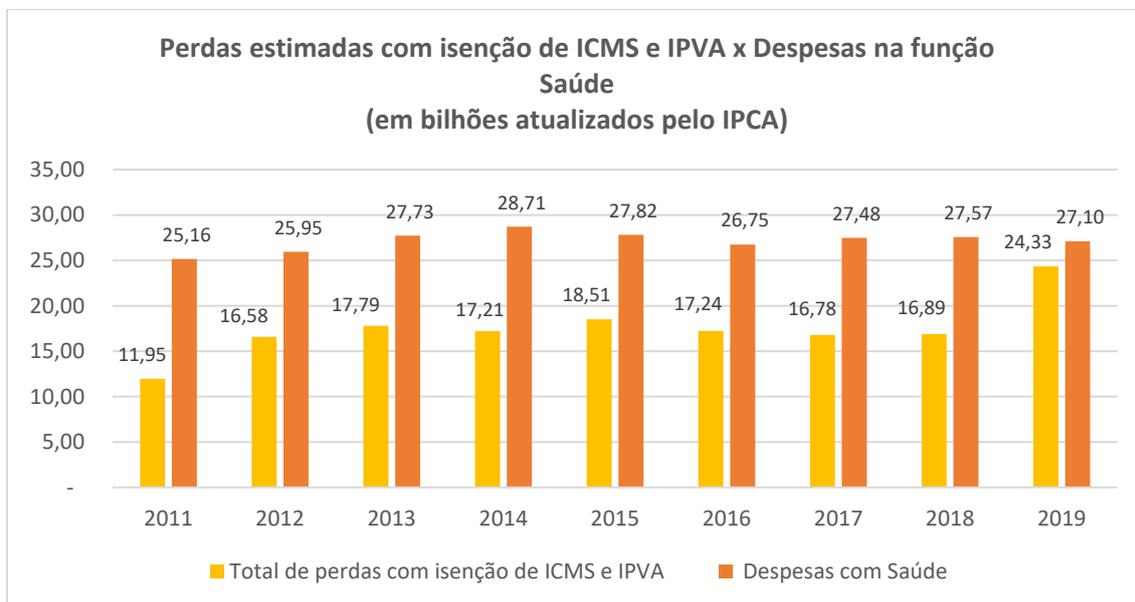
Em 2011, a estimativa de perdas com isenção de ICMS e IPVA (R\$ 11,95 bilhões) correspondia a 47,5% dos gastos realizados na função saúde pelo Estado (R\$ 25,16 bilhões). Por sua vez, **em 2019, as perdas estimadas com essas isenções (R\$ 24,33 bilhões) já equivaliam a expressivos 89,8% das despesas voltadas à saúde (R\$ 27,10 bilhões):**

¹⁷¹ Acórdão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

¹⁷² CF/1988, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios 2011 a 2019¹⁷³ e de dados extraídos do site da Sefaz¹⁷⁴. Atualização pelo IPCA de dez/2019.

Note-se que, nesta análise, foram consideradas apenas as perdas estimadas na LDO com isenção de ICMS e IPVA, pois **o Estado ainda não possui ferramenta que contabilize as efetivas renúncias de receitas fruídas no exercício.**

Conforme aponta a DCG, “não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte. [...], a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não em efetiva mensuração de valores renunciados. Essa ausência de mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes” (evento 128.2, fls. 210/211 do Relatório da DCG 2019). Assim, é possível que os valores aqui mencionados sejam ainda mais expressivos.

Tendo em vista as cifras bilionárias envolvidas nos benefícios fiscais em comento, impressiona o fato de que o Estado ainda não tenha providenciado, com a urgência que o caso requer, sistema capaz de gerar relatórios gerenciais com informações elementares requisitadas há três anos pelo Controle Externo.

¹⁷³ Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico.

¹⁷⁴ Dados de despesas na função saúde extraídos de: <https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Outro grave apontamento corrobora a falta de zelo na gestão das renúncias de receitas estaduais: **em 2019 foram editados diversos normativos prevendo novos benefícios, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e/ou sem indicação de medidas de compensação que atendessem ao art. 14, II, da LRF:**

Descrição	Ato Normativo (Decreto)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
"Benefício novo", sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, há medida de compensação que não atende ao art. 14, II, da LRF	64.098/2019	Lei nº 16.887, de 22/12/2018	Hortifruti	Isenção	29/01/2019 30/01/2019	01/02/2019 a 31/12/2019
	64.684/2019		Hortifruti em estado natural ou não	Isenção	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020
Benefícios Novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem medida de compensação que atenda ao art. 14, II da LRF	64.319/2019	Lei nº 17.100, de 03/07/2019	Querosene de Aviação	Redução de Alíquota	04/07/2019	01/07/2019 a 31/12/2022
	64.391/2019		Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal	Manutenção de Crédito	14/08/2019	01/08/2019
	64.452/2019		Medicamento Spinraza	Isenção com manutenção de crédito	06/09/2019	06/09/2019 até a vigência do Convênio ICMS 96/18
Reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores: Inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO	64.120/2019		SP-Arte	Isenção e Redução de Base de Cálculo	27/02/2019	28/02/2019 a 30/09/2019
	64.161/2019		Pá Carregadeira	Crédito Presumido	28/03/2019	29/03/2019 a 31/12/2019
	64.200/2019		Taxi	Isenção	25/04/2019	24/04/2019
	64.220/2019		Feira Escandinava	Isenção	07/05/2019	08/05/2019 a 31/12/2020
	64.392/2019		McDia Feliz 2019	Isenção	14/08/2019	14/08/2019
	64.593/2019		Insumos para indústria aérea	Isenção	19/11/2019	01/10/2019
	64.619/2019		Banda Larga Popular	Isenção	28/11/2019	01/11/2019
	64.683/2019		Renovação: Pás Carregadeiras	Crédito Outorgado	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020
Benefícios novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, com impactos previstos para 2020	64.629/2019		Máquina Semiautomática (Tanquinho)	Crédito Outorgado	03/12/2019	05/03/2020
	64.630/2019		Calçados	Crédito Outorgado e Redução base de Cálculo	03/12/2019	05/03/2020
	64.631/2019		Graxa e Rerrefino	Diferimento com dispensa de pagamento	03/12/2019	05/03/2020

Fonte: adaptado a partir de quadros às fls. 224, 233, 248 e 270 do Relatório DCG 2019 (evento 128.2).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Por sua pertinência com a matéria, cumpre trazer à baila o entendimento do E. TCE/PA que, ao responder à Consulta formulada pelo Secretário da Fazenda daquele Estado pontuou que “as condicionantes impostas para a concessão do regime especial do ICMS e para a fruição de tratamentos tributários diferenciados concedidos por meio de leis, de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ ou de atos do Poder Executivo estadual não retiram o caráter geral dos benefícios fiscais, eis que estes já possuem, em sua essência, natureza jurídica de benefícios fiscais de caráter individual”. Disso exsurge o dever de “demonstrar que os valores dos referidos benefícios fiscais foram considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, integrante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o art. 14, I, da LRF”.¹⁷⁵

É importante pontuar, sobretudo, que a maioria dos benefícios listados na tabela acima foi concedida por mero Decreto.

Segundo a Fiscalização, “dos 17 atos normativos que concederam tratamentos diferenciados em 2018, apenas 1 possuía a respectiva lei concessiva do benefício”¹⁷⁶. Em 2019, 3 dos 23 benefícios fiscais e financeiros concedidos foram submetidos à aprovação do Poder Legislativo” (evento 128.2, fl. 271 do Relatório da DCG 2019, sublinha do MPC).

Dito de outro modo, **em 2019, o Estado editou 25% mais Decretos concedendo tratamentos diferenciados sem qualquer respaldo em Lei do que em 2018, em patente afronta à determinação realizada no Parecer Prévio de 2018:**

2 - DETERMINAÇÕES:

[...]

1.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

¹⁷⁵ EMENTA: CONSULTA. CONDICIONANTES. REGIME ESPECIAL DO ICMS. TRATAMENTOS TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS. LEIS. CONVÊNIOS DO CONFAZ. ATOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. CARÁTER NÃO GERAL. DEMONSTRAÇÃO DOS VALORES NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NO DEMONSTRATIVO DE ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE.

1 – Considerando a necessidade de dar cumprimento ao art. 28, § 4º, da Constituição do Estado do Pará, as condicionantes impostas para a concessão do regime especial do ICMS e para a fruição de tratamentos tributários diferenciados concedidos por meio de leis, de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ ou de atos do Poder Executivo estadual não retiram o caráter geral dos benefícios fiscais, eis que estes já possuem, em sua essência, natureza jurídica de benefícios fiscais de caráter individual.

2 – A Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) deverá demonstrar que os valores dos referidos benefícios fiscais foram considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, integrante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o art. 14, I, da LRF. (TCE/PA, Resolução nº 19.020, Processo nº. 2017/53472-0, Relator: Conselheiro Odilon Inácio Teixeira). Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=19020>.

¹⁷⁶ TC-06453.989.18-8. Contas do Governador. Exercício de 2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

[..].

- **Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:**

1 - **Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e §6º do art. 150 da CF/88); (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 04, g.n.)**

Admira-se que o Estado, mesmo diante do expressivo número de apontamentos de falhas na sua sistemática de concessão de benefícios fiscais, tenha perseverado em renunciar receitas ao longo do exercício 2019 por meio de Decreto.

Insiste a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SEFAZ), baseando-se em entendimento da Procuradoria Geral do Estado (Parecer nº 35/2007 e Parecer GPG nº 2/2019), que, em matéria de ICMS, as isenções e demais benefícios fiscais podem ser ratificados mediante Decreto do Poder Executivo. A esse respeito, veja-se os esclarecimentos ofertados pela SEFAZ através do Ofício nº 592/2019-GS:

b) especificamente sobre a ressalva em questão, cabe esclarecer que este Estado introduz os benefícios fiscais de ICMS na legislação paulista por meio de decreto. com fundamento na Constituição Federal (artigos 150, parte final do § 6º e 155, § 2º, XII, "g"), Lei Complementar federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;

c) a mencionada fundamentação está detalhadamente explanada no Parecer 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado e no recente Parecer GPG nº 2/2019, também da PGE, que integrou o conjunto de manifestações do Poder Executivo no processo de Prestação de Contas do Exercício de 2018 [...] (eTC-009612.989.19-4, evento 68.1, fl. 01)

Todavia, como já observado nas Contas de 2017 e 2018, há flagrante contradição da prática adotada com o fato de que o próprio Estado de São Paulo questiona judicialmente benefícios fiscais relativos a ICMS concedidos por outros Estados¹⁷⁷ e reputa inconstitucionais aqueles concedidos apenas com base em Decreto do Executivo, sem edição de lei específica.

¹⁷⁷ Em claro reflexo da guerra fiscal, o Estado de São Paulo ajuizou diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra normas dos demais Estados da Federação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Neste sentido, citem-se as seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Governador do Estado de São Paulo: ADI 5.145/MA¹⁷⁸, ADI 5.146/SC¹⁷⁹, ADI 5.152/PE¹⁸⁰.

Com efeito, tratando-se de ICMS, a autorização do CONFAZ (conforme o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, regulado pela Lei Complementar nº 24/1975) não afasta a exigência de edição de **lei** estadual, apreciada pelo Legislativo, para legitimar a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (consoante exigência do art. 150, § 6º, da CF/1988).

Vale mencionar os seguintes trechos da petição inicial da ADI 4.934/RJ¹⁸¹, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 01/04/2013 para contestar benefício fiscal concedido pelo Estado do Rio de Janeiro:

8. Os benefícios foram outorgados sem o devido atendimento às normas constitucionais que seguem, ora tidas como parâmetro de controle, porque (a) não foram autorizados por convênio, exigido pelo artigo 155, § 2º, inciso XII, letra “g”; e (b) não foram veiculados mediante sanção de lei específica, referida pelo § 6º do artigo 150. Explica-se.

9. Benefício fiscal, como figura que desonera a obrigação tributária, no todo ou em parte, têm de ser concedidos, nos termos do § 6º, do artigo 150 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 3/93, por lei específica: [...]
[...]

41. Além disso, o diploma sofre de vício orgânico, pois a isenção foi concedida pelo executivo, ao arpejo da norma do artigo 150, § 6º, também da Constituição. O Supremo Tribunal Federal rejeita benefícios fiscais do ICMS< inclusive outorga de créditos presumidos, quando não atendidos os citados artigos da Carta da República, a exemplo da ADI nº 1.247/PA, Relator Ministro Dias Toffoli, julgada em 1.6.2011 e assim ementada: [...]

Oportuno informar que a Procuradoria-Geral da República já apresentou parecer sobre a Ação, concluindo que benefício fiscal de ICMS deve ser concedido por lei em sentido formal, considerando ilegítima concessão de crédito presumido de ICMS apenas por Decreto do Chefe do Executivo local. Veja-se o trecho de interesse do parecer:

¹⁷⁸ Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: “Ainda, o diferimento viola o princípio da legalidade (art. 150, § 6º, CF/1988), por ter sido concedido unicamente por Decreto.” (fls. 11 da petição inicial da ADI 5.145/MA, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

¹⁷⁹ Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: “Além disso, foram concedidos por Decreto do Estado de Santa Catarina, em desrespeito ao artigo 150, § 6º, da Carta Política.” (fls. 13 da petição inicial da ADI 5.146/SC, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

¹⁸⁰ Destaque-se o seguinte trecho da petição inicial: “Ademais, o artigo 150, § 6º, da Carta Política exige que benefícios fiscais devam ser concedido somente por lei específica o que não é o caso do Decreto estadual em questão, que neste sentido, é autônomo, pois inova o ordenamento jurídico.” (fls. 08 da petição inicial da ADI 5.152/PE, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em 25.07.2014).

¹⁸¹ Cumpre mencionar que essa ADI foi julgada (30/04/2020) prejudicada por perda de objeto, tendo sido interposto agravo regimental em 15/05/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

3.3. RESERVA LEGAL EM MATÉRIA DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal anterior à Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993, considerava os convênios interestaduais exceção ao princípio da reserva legal para concessão de benefícios fiscais em ICMS. Com base nessa premissa, não admitia distinção entre convênio autorizativo e impositivo, porquanto desonerações tributárias em matéria de ICMS não dependiam de lei formal para sua validade.¹⁸²

A Emenda Constitucional 3/1993 deu nova redação ao art. 150, § 6º, da Constituição e trouxe importantes alterações¹⁸³ para (i) ampliar o rol dos benefícios fiscais a serem regulados por lei específica e exclusiva e (ii) inserir a expressão “sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g”, no final do dispositivo.

A ressalva da parte final do art. 150, § 6º, da CR, acerca da imprescindibilidade de prévia celebração de convênio para concessão de benefícios fiscais de ICMS, pode ser tomada em dois sentidos opostos: (i) o de que o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da CR consubstancia exceção ao princípio da reserva legal em matéria de desoneração tributária; (ii) o de que a celebração de convênio interestadual prevendo o benefício fiscal não dispensa lei específica para sua validade.

O STF resolveu a dúvida e definiu, em respeito à garantia do contribuinte¹⁸⁴ inscrita no art. 150, § 6º, da CR, que concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS pressupõe não apenas prévia deliberação de estados e Distrito Federal em convênio celebrado no CONFAZ, consoante o art. 155, § 2º, XII, g, da CR e na forma da LC 24/1975, como também edição de lei em sentido formal por parte de cada um daqueles entes. Citem-se, nesse sentido, os seguintes julgados:

[...]

MATÉRIA TRIBUTÁRIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA.

– A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de

¹⁸² STF. Plenário. RE 96.545/SP. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 1º/9/1982, un. DJ, 4 mar. 1983; RTJ, v. 105, p. 1.162.

¹⁸³ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]”

§ 6º. Qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária só poderá ser concedida através de lei específica.”

¹⁸⁴ Pondera acertadamente a Ministra CÁRMEN LÚCIA que o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição da República visa a “coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição da República)”. STF. Plenário. ADI 3.462/PA. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 15/9/2010, un. DJe 30, 15 fev. 2011; RTJ, v. 219, p. 163.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

*poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO.*¹⁸⁵

*Recurso Extraordinário. 2. Direito Tributário. ICMS. 3. Não cumulatividade. Interpretação do disposto no art. 155, § 2º, II, da Constituição Federal. Redução de base de cálculo. Isenção parcial. Anulação proporcional dos créditos relativos às operações anteriores, salvo determinação legal em contrário na legislação estadual. 4. Previsão em convênio (CONFAZ). Natureza autorizativa. Ausência de determinação legal estadual para manutenção integral dos créditos. Anulação proporcional do crédito relativo às operações anteriores. 5. Repercussão geral. 6. Recurso extraordinário não provido.*¹⁸⁶

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA INTERNALIZANDO O CONVÊNIO FIRMADO PELO CONFAZ. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE RECONHECENDO A IMPRESCINDIBILIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA.

1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconheceria fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo.

2. Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concedido pelo constituinte originário.

*3. Agravo regimental não provido.*¹⁸⁷

Dessa maneira, após a EC 3/1993 passaram a exigir-se, para desonerações tributárias relativas ao ICMS, de forma cumulativa, os requisitos contidos nos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, g, da CR. É dizer, há necessidade de convênio e lei concessiva, específica, para outorga de benefício fiscal de ICMS por estados e Distrito Federal. São ilegítimos concessão de crédito presumido, redução de base de cálculo e diferimento de recolhimento de ICMS apenas por decretos do chefe do Executivo local.

É inconstitucional, portanto, concessão de benefícios fiscais de ICMS veiculada em decreto sem suporte em lei específica, por violação aos princípios da divisão funcional do poder¹⁸⁸ e da reserva legal para desonerações tributárias (arts. 2º e 150, § 6º). (Parecer

¹⁸⁵ STF. Plenário. ADI 1.247/PA. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 17/8/1995, un. DJ, 8 set. 1995; RTJ, v. 168, p. 754.

¹⁸⁶ STF. Plenário. RE 635.688/RS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 16/10/2014, maioria. DJe 30, 13 fev. 2015.

¹⁸⁷ STF. Primeira Turma. Agravo regimental no recurso extraordinário 630.705/MT. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 11/12/2012, un. DJe 28, 13 fev. 2013.

¹⁸⁸ É preferível denominar o princípio como da divisão funcional do poder, em lugar de “separação”, pois esta, na realidade, não há. Como disse o Ministro EROS GRAU em julgamento dessa Corte, “a separação dos poderes constitui um dos mitos mais eficazes do Estado liberal” (STF. Plenário. ADI 3.367/DF. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 13/4/2005, maioria quanto ao mérito. DJ, 17 mar. 2006, p. 4; republ. DJ, 22 set. 2006, p. 29; v. voto na fl. 269 dos autos). Em outro ponto, cita feliz consideração de CARLOS MAXIMILIANO em seus *Comentários à Constituição brasileira*: “Como no corpo do homem, não há no Estado isolamento de órgãos, e, sim, especialização de funções” (3. ed. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929, p. 304, citado na fl. 278 dos autos).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

nº 15.028/2017-AsJConst/SAJ/PGR, datado de 08.02.2017, apresentado no bojo da ADI 4.934/RJ)

Na mesma linha, entende o Supremo Tribunal Federal que a simples existência de convênio do CONFAZ é insuficiente para a concessão de benefício fiscal, sendo necessária **lei** ordinária do ente signatário para dar plena aplicabilidade ao disposto ao convênio:

[...] a ratificação pelo Poder Executivo é apenas um pressuposto à instituição válida do benefício, que ocorre mediante a edição de ato do Poder Legislativo (lei ou decreto legislativo), em observância ao princípio fundamental da legalidade tributária, inscrito no art. 150, I, e ratificado, na seara das desonerações, pelo art. 150, § 6º, ambos da Constituição.

[...]

Destarte, a concessão de benefícios frente ao ICMS pressupõe a celebração de convênio no âmbito do CONFAZ, mas somente se perfectibiliza com a edição de ato legislativo. (STF. Plenário. ADIN 3.936/PR. Rel.: Min. ROSA WEBER, julgado em 25/10/2019).

[...] A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial à válida concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS. MATÉRIA TRIBUTÁRIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO. (ADI 1.247-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17/08/1995)

Ementa: TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E INTERESTADUAL. ISENÇÃO CONCEDIDA A TÍTULO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS INTEGRANTES DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR EM ATIVIDADE OU INATIVIDADE. AUSÊNCIA DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL. PERMISSÃO GENÉRICA AO EXECUTIVO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.561/2002 DO ESTADO DO PARANÁ. 1. A concessão de benefício ou de incentivo fiscal relativo ao ICMS sem prévio convênio interestadual que os autorize viola o art. 155, § 2º, XII, g da Constituição. 2. Todos os critérios essenciais para a identificação dos elementos que deverão ser retirados do campo de incidência do tributo (regramatriz) devem estar previstos em lei, nos termos do art. 150, § 6º da Constituição. A permissão para que tais elementos fossem livremente definidos em decreto do Poder Executivo viola a separação de funções estatais prevista na Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2.688, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 01/06/2011)

Assim, deve ser censurada a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem trâmite pelo Poder Legislativo e sem edição de lei específica, dada a ofensa ao art. 150, §6º, da Constituição Federal e ao art. 163, §6º da Constituição Estadual.

No mais, é importante pontuar que as falhas nas renúncias de receitas realizadas pelo Estado podem ser observadas desde a etapa de planejamento. Com efeito, o Anexo de Metas Fiscais da LDO continua a ser elaborado sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita.

A falha afronta ao art. 4º, §2º, V, da LRF. Como expõe a STN no Manual de Demonstrativos Fiscais:

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita visa a atender ao art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados.

Quando da elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, o ente deverá indicar quais condições irá utilizar para cada renúncia de receita, a fim de atender ao disposto no caput do art. 14 da LRF.

Cumprе ressaltar que, a fim de atender aos princípios emanados pela LRF, é necessário que o valor da compensação, prevista no demonstrativo, seja suficiente para cobrir o valor da renúncia fiscal respectiva.

Para a concessão da renúncia, o ente deverá cumprir o que foi previsto no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante da LDO para o respectivo exercício orçamentário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF, o **benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação**. (STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p. 114, g.n.)

A rigor, uma vez que não foram apresentadas quaisquer medidas de compensação na LDO, tais renúncias sequer poderiam ter sido realizadas, conforme se extrai da leitura do art. 4º, §2º, V, c/c. art.14 da LRF.

Por sinal, não se deve olvidar que, no âmbito das Contas municipais, o TCE/SP já emitiu diversos pareceres prévios desfavoráveis em virtude da realização de renúncia de receitas sem atendimento às condições estabelecidas no art. 14 da LRF. Nesse sentido:

Corroborava ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas a irregular renúncia de receitas promovida pelo Município, sem que houvesse medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetou as metas e resultados fiscais previstas na LDO, em desatendimento ao art. 14 da LRF.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002248/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Sales, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 03/10/2017, v.u., g.n.)

2.6. No item B.1.5.1 - Renúncia de Receitas, a equipe de fiscalização ao constatar a edição da lei municipal nº 3396/2011, que dispôs sobre Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, entendeu que a concessão de descontos nas multas e juros, agregados ao valor original, privilegiou contribuintes inadimplentes em detrimento daqueles que quitaram regularmente seus tributos e concedeu isenções com efeitos retroativos, além de não cumprir a regra prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

2.14. Assim sendo, associo-me aos entendimentos do Ministério Público de Contas e da Secretaria Diretoria Geral, e VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-001436/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de Ubatuba, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 15/08/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 21/09/2015, v.u., g.n.)

1. RELATÓRIO

[...]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

1.2. A fiscalização foi precedida de acompanhamento quadrimestral, e na conclusão do relatório de fls. 86/207, a 7ª Diretoria de Fiscalização assim resumiu os apontamentos:

[...]

B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS

∅ ausência de comprovação quanto ao atendimento das prescrições do art. 14 da LRF na adoção de programa de parcelamento que implicou em renúncia de receitas.

[...]

2. VOTO

[...]

Finalmente, **incluo entre as causas de emissão de parecer desfavorável** a grande quantidade de falhas constatadas em todos os setores do Executivo [...]. Essas ocorrências foram registradas nos itens [...] **B.1.5.1. Renúncia de Receitas;** [...]

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002330/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Embu das Artes, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/11/2017, v.u., g.n.)

Ao estabelecer a necessidade de medidas de compensação como condição para realização de renúncia de receitas, reconheceu o legislador que a falta de controle sobre os gastos tributários delas decorrentes pode ser tão prejudicial ao equilíbrio quanto a expansão dos gastos diretos.

A propósito, levando-se em conta que o Estado sequer possui sistema capaz de medir a efetiva fruição da renúncia de receitas incorridas no exercício, o que se dirá sobre as previsões do impacto fiscal destes benefícios nos anos futuros? A preocupação cresce ainda mais ao se considerar que há renúncias com prazo de vigência indeterminado, o que impõe sérios desafios para o alcance das metas fiscais no longo prazo.

Há que se considerar, inclusive, as distorções associadas à realização dessas renúncias. Como afirmado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal:

[...] *uma vez criados, os gastos tributários tendem a permanecer indefinidamente no ordenamento, pois as regras e práticas não são arquitetadas para testá-los de algum modo. Diante dessa perpetuação, e de certa facilidade em se*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

*introduzir novos gastos tributários ou ampliar os já existentes, cria-se uma **propensão à ampliação das perdas de receita e das distorções associadas a esses gastos.***

*Em vista dessa possível propensão à expansão, cabe apontar alguns possíveis riscos associados a esse processo. **Os gastos tributários podem elevar a regressividade do sistema tributário**, especialmente quando associados ao imposto de renda, pois beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta.*

*Outra desvantagem é o **possível aumento da ineficiência na alocação dos recursos públicos**. Aqui, novamente, pesa a falta de mecanismos adequados de controle e avaliação. Sem o desafio criado por esses mecanismos, as ineficiências não são corrigidas pela correção de rumo ou revogação. Vale observar que a verificação dos resultados alcançados com o uso desses gastos já é naturalmente complexa, pois muitas vezes buscam induzir os indivíduos ou as empresas a tomarem certas decisões que ocorrem inteiramente na órbita privada.*

[...]

Ademais, quanto maior a perda total de receita gerada pelos gastos tributários, maior a tributação requerida dos grupos não favorecidos para o financiamento adequado das atividades estatais. A rigor, a análise da conveniência de um novo gasto tributário ou do conjunto dos gastos existentes que, por definição, dirigem-se à parcela dos contribuintes, precisaria levar em conta também a opção pela redução da tributação incidente sobre o conjunto dos contribuintes. A comparação é especialmente importante quando a carga tributária é elevada e tende a causar distorções mais expressivas.¹⁸⁹

Portanto, considerando (i) o desrespeito às recomendações realizadas nas Contas do Governador de 2017 e 2018; (ii) o descumprimento do Plano de Ação exigido na apreciação das Contas de 2017; (iii) a persistente concessão de renúncia de receitas por Decreto; e (iv) a renitente postura da Administração de se negar a prestar informações, o que impediu a efetiva análise das renúncias de receitas efetuadas pelo Estado, **o Ministério Público entende que a matéria deve ser tratada como motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às Contas anuais em apreço**, assim como já fizera no ano de 2018.

¹⁸⁹ http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/541284/RAF16_MAIO2018_TopicoEspecial_Gastos.pdf