



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



PROCESSO: TC-002347.989.19-6
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNADOR: DR. JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2019
RELATOR: CONSELHEIRO DR. RENATO MARTINS COSTA

Senhor Conselheiro,

Em atendimento à r. deliberação exarada no evento nº 189 do TC-002347.989.19-6, pronuncio-me sobre as razões defensórias apresentadas pela Procuradoria Geral do Estado e pela Secretaria da Fazenda e Planejamento - SEFAZ acerca das manifestações efetuadas pelos órgãos técnicos e pelos dd. PFE e MPC sobre as Contas do Governador do exercício de 2019, conforme documentação consignada no evento nº 184 de referido feito.

Primeiramente, reputo necessário observar que, nos termos do r. despacho inserido no evento nº 101 do TC-002347.989.19-6, datado de 29/04/2020, a Secretaria da Fazenda e Planejamento - SEFAZ foi instada a se pronunciar, no prazo de 15 dias úteis, sobre os seguintes questionamentos afetos ao item "Renúncia de Receitas", *in verbis*:

1. A concessão de benefícios durante o exercício de 2019 observou ao previsto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com indicação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício?

Atendeu à Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e à Lei Orçamentária Anual – LOA?

Demonstrou-se que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou foram previstas medidas compensatórias?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Detalhar à luz de tais observações o ocorrido em relação aos Decretos nºs 64.098/19 (isenção para hortifrut), 64.319/19 (redução de alíquota para o Querosene de Aviação), 64.391/19 (Manut. de crédito para Ração animal); 64.452/19 (isenção para medicamento spinraza);

2. A concessão de benefícios e as medidas de compensação foram previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme preveem o art. 4º, § 2º, inc. V, da LRF e o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN?

3. Dispõe a Secretaria da Fazenda e do Planejamento de ferramental sistêmico apropriado que permita conhecer a efetiva fruição da Renúncia de Receita, capaz de gerar relatórios que forneçam dados sobre o tipo do benefício concedido, resultados sociais, econômicos ou financeiros, o setor atingido, o contribuinte alcançado e outros, que registrem formal e expressamente os procedimentos de justificativas para a concessão e o acompanhamento de seus efeitos ao longo do exercício de 2019?

Em cumprimento à determinação acima aludida, a SEFAZ, por sua Coordenadoria de Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento, encaminhou, após a manifestação desta SDG (evento nº 145 do TC-002347.989.19-6), as justificativas e documentos consignados no evento nº 161 do TC-002347.989.19-6, pelos quais, em linhas gerais, defendeu que (i) todos os requisitos exigidos para a concessão de benefícios fiscais foram rigorosamente observados; (ii) alinhado ao projeto de diretrizes orçamentárias da União, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2021 foi encaminhado à ALESP com o Demonstrativo de Compensação de Receita reportando as desonerações instituídas no último exercício completo (2019); (iii) em relação aos métodos para mensuração dos dados relativos à renúncia de receitas, que as condições hoje prevalentes são satisfatórias e apresentam boa relação custo-benefício, atendendo ao princípio de eficiência; e (iv) está tomando providências para mudança do tratamento da questão do sigilo fiscal em relação ao Tribunal de Contas do Estado.

Quanto às supracitadas informações fornecidas pela SEFAZ, Excelência, de minha parte, compreendo persistirem os lapsos anotados pela DCG em relatório inserido no evento nº 128.2 do TC-002347.989.19-6 no que concerne à concessão de benefícios em 2019, com destaque para os relativos aos hortifrutigranjeiros, ao

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

querosene da aviação, à manutenção de crédito nas operações com ração animal e ao medicamento “Spinraza”.

No tocante aos hortifrutigranjeiros, a SEFAZ reiterou que a renúncia foi considerada no PLOA/2019, entretanto, como salientado pela DCG em seu relatório, a afirmação da APTE de que a renúncia de R\$ 14,7 milhões do setor de hortifruti já estaria considerada como redutora da receita tributária da LOA 2019, mesmo sem haver previsão específica na relação de valores renunciados, não pode ser acolhida, visto que a demonstração de que a renúncia fiscal foi considerada na estimativa da LOA deve pautar-se por uma receita estimada dentro da técnica, e não decorrente de distorção resultante de erro de metodologia ou por um valor estimado a maior do que aquele que constava nos documentos técnicos que lhe deram suporte.

Ademais, como observado pela DCG em seu relatório, *ipsis litteris*, “*trata-se de benefício fiscal não previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de 2019, cujos projetos de lei já estavam na Casa Legislativa antes da concepção deste benefício (abril e setembro/2018 respectivamente)*”, sendo que “*o decreto regulamentador do benefício é de 29/01/2019 com início de vigência em 01/02/2019, portanto, sem tempo hábil para implementação de qualquer medida de compensação*”.

No que tange aos benefícios concedidos em relação ao querosene da aviação, à manutenção de crédito das operações com ração animal, e ao medicamento “Spinraza”, a SEFAZ afirmou que “*a forma de compensação adotada foi a revogação, nos termos do Decreto 64.213/19, do benefício fiscal de manutenção de crédito nas operações com insumos agropecuários, atendendo-se, assim, ao requisito previsto no Inciso II do caput do artigo 14 da LRF*” [sic].

Contudo, como verificado pela DCG acerca dessa questão, *in verbis*:

A medida de compensação indicada refere-se à revogação do direito de manter o crédito de insumos adquiridos com isenção do imposto, mas, conforme será evidenciado a seguir, referida revogação não garante que haverá majoração do tributo a ser recolhido pelos contribuintes fornecedores destes insumos agropecuários e conseqüentemente aumento de receita. Referida majoração somente ocorrerá se, e somente se, estes

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

mesmos contribuintes realizarem vendas de outros produtos, sem qualquer benefício fiscal. Neste caso, estas saídas, não teriam mais o benefício de serem deduzidas do crédito originário do imposto das saídas dos insumos, que permanecem isentos.

[...]

ii) A revogação do direito de manter o crédito do ICMS se deu, conforme demonstrado, a partir de 01/05/2019 e, a partir de 01/08/2019 o direito de manter o crédito foi devolvido, incluindo novamente na legislação tributária, quanto aos insumos agropecuários de soja e milho, utilizados na ração animal. O Decreto nº 64.391/2019 acrescentou o item 3 ao §1º do mesmo art. 41 do Anexo I, com mesmo conteúdo do §3º do mesmo artigo que havia sido revogado, conforme demonstrado acima, e indicado como medida de compensação à renúncia ora em análise.

Ou seja, o Governo Estadual revogou em abril/2019, indicou como medida de compensação em julho/2019, e, em agosto/2019 voltou com parte do mesmo benefício que havia sido revogado. Ainda que fosse válido como medida de compensação, deveria efetivamente ser aplicada e implementada durante, pelo menos, o exercício e mais dois seguintes.

iii) A referida manutenção do crédito decorrente da venda de insumos isentos, era objeto de autorização através do Convênio ICMS 100/97, com vigência prorrogada até 30/04/2020 pelo Convênio ICMS 28/2019. A revogação em questão não possui autorização do CONFAZ, sendo mais um fator que reforça sua invalidade como medida de compensação para novas renúncias fiscais propostas pelo Estado.

Quanto à internalização de Convênio do CONFAZ por meio de Decreto do Executivo, a SEFAZ repisou que o procedimento se conforma à Constituição, de acordo com o Parecer GPG Nº 2/2019, da Procuradoria Geral do Estado, desconsiderando o que já foi exaustivamente arrazoado por esta Corte de Contas nos Pareceres de exercícios anteriores em relação à inadequação de aludido procedimento.

Por conseguinte, reitero a conclusão emitida por esta Diretoria em pronunciamento pretérito (evento nº 145 do TC-002347.989.19-6), no sentido de que, *ipsis litteris*, “*mostra-se injustificado que, como anotado pela DCG, ainda persista no âmbito do Governo do Estado de São Paulo a concessão de benefícios fiscais por meio de Decreto do Poder Executivo, ainda que precedida de Convênio do CONFAZ, tendo em conta o disposto no art. 150, § 6º, da CF, e os posicionamentos exarados por este Tribunal e pelo STF*”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Com relação ao banco de dados, sistemas e geração de informações de interesse da Administração e do Controle Externo, a SEFAZ informou, *in verbis*, que “o caminho adotado pela Administração é o de aproveitar as informações disponíveis em sua base interna de dados, tendo como fonte primária os documentos fiscais, que retratam todas as operações, em minúcias, e as GIAS, declarações mensais de apuração do imposto devido”, complementando que “apurar o valor usufruído por contribuinte, por CNAE e por legislação de concessão é totalmente possível em modalidades de renúncia como isenção e redução de base de cálculo, a partir dos dados originados dessa base de dados”, sendo que, “para efeito de estimativa de renúncia na concessão de isenção ou redução de base de cálculo, esse detalhamento é utilizado rotineiramente”, enquanto “nas informações disponibilizadas na LDO, que envolvem a apuração simultânea de todos os benefícios vigentes num dado exercício fiscal, a Administração tem optado por um mecanismo alternativo, a partir das informações prestadas em GIA e da aplicação de metodologia de alíquotas médias”.

Todavia, penso que tais afirmações não se prestam a confirmar a adequação dos procedimentos adotados, e que, destarte, remanescem os lapsos e a conformidade das recomendações propostas pela DCG, que assim dispôs em seu relatório, *ipsis litteris*:

Principal conclusão: A Secretaria da Fazenda e Planejamento não possui ferramenta capaz de medir a efetiva fruição da Renúncia de Receitas incorridas no exercício. 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. Os valores medidos atualmente ainda adotam metodologia de apuração de uma alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas. Estes valores médios, referentes ao exercício anterior, é que são base para os valores que constam da LDO. Assim, 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.

Encaminhamentos: Importante reforçar que a implantação definitiva da EFD tem sido vista pelas administrações tributárias como a forma mais econômica de implantar controles gerenciais sobre os benefícios fiscais concedidos. Na impossibilidade, outra

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

solução é a adoção urgente de sistema próprio que forneça, minimamente, relatórios gerenciais que constem informações sobre: a) benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE, por modalidade de renúncia, por legislação de concessão; b) contribuintes que não cumpriram a obrigação acessória de envio de dados sobre fruição de benefícios; c) declarações cujo total de benefícios informados seja igual a "zero", no mínimo, por CNAE.

Implementados os procedimentos de controle e gestão das informações, obtidas via sistema próprio e/ou SPED, é essencial garantir a existência de informações confiáveis e verificáveis para (i) identificar os contribuintes de ICMS do Estado de São Paulo que estejam fruindo benefícios fiscais, (ii) quantificar os benefícios fruídos por contribuinte, (iii) informar corretamente as peças orçamentárias e (iv) adotar mecanismos de transparência dos benefícios fruídos, no mínimo por setor (CNAE completo).

Sem embargo da persistência de sobreditos desacertos, considero positivas as informações prestadas pela SEFAZ em relação ao Demonstrativo da Estimativa de Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e ao sigilo fiscal.

Com efeito, em relação ao primeiro aspecto citado no parágrafo anterior, noticiou a SEFAZ que “*seguindo o mesmo procedimento adotado pela União em seu planejamento orçamentário, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2021 foi levado à apreciação da Assembleia Legislativa contendo, no Anexo de Metas Fiscais, o Demonstrativo da Estimativa e Renúncia de Receita, com o histórico das desonerações instituídas no exercício financeiro já encerrado no momento de sua elaboração, ou seja, 2019*” [sic].

No tocante ao sigilo fiscal, a SEFAZ asseverou, *in verbis*, que:

“Em face dessa nova interpretação oficial, tomamos as providências para atualizar as normas aplicáveis, culminando com a publicação, prevista para 27 de maio de 2020, da Resolução SF 42/2020 dedicada a instruir as unidades da Secretaria da Fazenda e Planejamento, especialmente os Agentes Fiscais de Renda que, no exercício regular de suas funções, respondem por todos os levantamentos que envolvam informações sigilosas de origem tributária. O ato normativo será veiculado no Diário Oficial desta quarta-feira, 27 de maio, de forma a ajustar a Resolução SF-20/2012 aos termos do referido Parecer, produzir efeitos desde hoje, conforme nos autoriza a data do despacho de aprovação da Procuradora Geral do Estado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Assim, aplicando-se o entendimento em vigor a situação concreta, que as áreas técnicas do Tribunal reputam relevante, de ausência de divulgação, na LDO 2019, de dados de alguns setores econômicos com fruição de renúncia de receita na modalidade crédito outorgado, podemos adiantar ser possível o compartilhamento dessas informações sigilosas com o Tribunal de Contas, desde que obedecido protocolo que, sucintamente, assim pode ser descrito: iniciativa do Tribunal de Contas, apresentando à SEFAZ manifestação fundamentada, com indicação de ser a informação requerida necessária aos trabalhos de julgamento de contas; transferência do sigilo, pela área tributária da Secretaria da Fazenda e Planejamento, a servidor indicado pelo Tribunal, que pessoalmente assuma a responsabilidade de impedir a utilização dos dados para finalidade diversa, bem como zele por evitar qualquer compartilhamento com outros órgãos”.

As supracitadas medidas corretivas anunciadas, conquanto requeiram acompanhamento de sua efetividade por este Tribunal por ocasião da análise das Contas subsequentes, já sinalizam a disposição da Origem na correção de desacertos afetos à matéria “Renúncia de Receitas”.

Destarte, repito que, a despeito da persistência de lapsos, tal aspecto não se mostra suficiente para comprometer a higidez das Contas em apreço, pois, a par da demonstração de boa vontade no aprimoramento de metodologias relacionadas a essa matéria por parte do Governo do Estado - *agora reforçada pelas duas medidas corretivas acima relatadas* - não houve *in casu* efetivo prejuízo ao equilíbrio da execução orçamentária nem o comprometimento dos principais limitadores constitucionais e legais em razão dos procedimentos de renúncia de receitas adotados, conforme ponderei em pronunciamento antecedente.

No que concerne às justificativas apresentadas no evento nº 184 do TC-002347.989.19-6, noto que a Procuradoria Geral do Estado e a SEFAZ centraram as defesas nos tópicos que consideraram possuir maior impacto sobre as Contas Governamentais e de relevância para a emissão de Parecer por este Tribunal, quais sejam, “Renúncia de Receitas”, “Aplicação no Ensino e FUNDEB”, “Remanejamento e Transposição de Recursos” e “Previdência”.

No tocante à matéria “Renúncia de Receitas”, a SEFAZ, de forma mais resumida, reiterou argumentos expendidos na documentação consignada no evento nº

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

161 do TC-002347.989.19-6, motivo pelo qual peço vênua para, encurtando razões, remeter-me às ponderações efetuadas linhas atrás.

Quanto ao item “Aplicação no Ensino e FUNDEB”, trouxe manifestação da Chefia de Gabinete da Secretaria Estadual de Educação, que, entre os argumentos de destaque, criticou a interpretação de que a utilização dos recursos se dá quando da efetivação do dispêndio pelas APMs, defendendo que, no caso, deve-se ter como foco a utilização dos recursos do FUNDEB pela Secretaria da Educação, ou seja, em suas palavras, *in verbis*, “vale dizer, contabiliza-se para fins de execução do orçamento o repasse, considerado a saída do recurso da conta do FUNDEB, e não a efetiva execução do recurso pela entidade beneficiária”.

A par disso, salientou que a “Secretaria, efetivamente, destinou recursos para o desenvolvimento do ensino, por exemplo, para gastos com manutenção e reparos da estrutura física das unidades escolares, que encontra respaldo no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os quais estão sendo efetivados pelas Associações de Pais e Mestres ao longo do exercício de 2020, conforme orientações emitidas pela Secretaria da Educação e de acordo com a legislação vigente” [sic].

Por fim, no que concerne ao controle da aplicação dos recursos repassados às APMs, noticiou que, com o intuito de aprimoramento do acompanhamento da utilização dos recursos pelas APMs, a Pasta está desenvolvendo ferramenta informatizada de monitoramento dos gastos.

De minha parte, Excelência, observo que as explicações apresentadas pela Secretaria da Educação vão ao encontro do entendimento consignado por esta Diretoria, que, ao se pronunciar favoravelmente à inclusão dos repasses efetuados às APMs nas despesas com Ensino e FUNDEB em manifestação inserida no evento nº 145 do TC-002347.989.19-6, asseverou, *ipsis litteris*, mostrar-se apropriado “ter-se como parâmetro, em situações da espécie, o momento dos repasses e a sua destinação para a realização de dispêndios em conformidade com o estabelecido na LDB”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Dessa forma, corroboro os termos de meu pronunciamento pretérito acerca dessa matéria.

No que tange ao “Remanejamento e Transposição de Recursos”, a SEFAZ, em síntese, argumentou que as alterações orçamentárias efetuadas em 2019 encontraram abrigo nos dispositivos da LDO e da LOA então vigentes, não configurando qualquer ordem de desacerto em relação ao regramento constitucional ou infraconstitucional afeto ao orçamento público.

Além disso, noticiou que estão sendo propostos para as Diretrizes Orçamentárias de 2021, ora em fase final de elaboração, dispositivos sobre o tema.

A meu ver, as justificativas apresentadas pela SEFAZ não afastam os apontamentos efetuados pela DCG acerca da matéria; entretanto, como já salientei em manifestação anterior, respaldado em jurisprudência desta Corte de Contas, compreendo que os desacertos anotados não possuem o condão de comprometer a regularidade das Contas *sub examine*, pois, no caso, não houve prejuízo ao equilíbrio orçamentário e ao cumprimento dos principais limitadores legais e constitucionais.

Por derradeiro, no que concerne ao item “Previdência”, a Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão apresentou justificativas referentes aos itens 6.11 e 6.13 constantes no parecer do d. MPC, no sentido de que não restou cumprida a recomendação do exercício de 2017 para que *“especifique os aportes extraordinários do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira considerados como receitas previdenciárias de molde a que se faça possível dimensionamento do impacto fiscal do regime próprio de previdência nas contas do Estado”*; nem a determinação do exercício de 2018 para que *“apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento”*.

No tocante ao primeiro aspecto supracitado, aludida Secretaria declarou que a contabilização da insuficiência financeira como receita, e não como aporte, foi definida com a Contadoria Geral do Estado de São Paulo; no entanto, asseverou que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



serão envidados esforços junto a referido órgão para entender os impactos que tal mudança poderá acarretar nas demonstrações contábeis tanto da SPPREV quanto do Estado.

Quanto ao segundo aspecto mencionado, afirmou que, como adotou o regime financeiro de repartição simples, o Estado não está obrigado a realizar um plano de equacionamento do seu passivo atuarial, mas que, visando a suportar o impacto da insuficiência financeira nas contas do Tesouro Estadual, o Governo tem adotado medidas para diminuir ou minimizar os valores despendidos com tal rubrica, citando algumas providências que já foram adotadas, como a reforma da previdência dos servidores civis, e outras adicionais e em estudo.

Além disso, juntou cópia de relatório de Consultoria Atuarial relativa à Avaliação Atuarial do Plano de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de São Paulo – SPPREV.

De minha parte, Excelência, a par das anotações que eu efetuei acerca dessa matéria em pronunciamento anterior, as quais reitero, compreendo que as medidas noticiadas pela Origem requerem acompanhamento de sua efetividade por este Tribunal por ocasião da análise das próximas Contas.

Posto isso, e no mais, repito os termos de minha manifestação anterior - *para a qual me reporto* – sugerindo a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas em exame, sem prejuízo das propostas de advertências ao Estado preteritamente efetuadas pela DCG e por esta Diretoria.

À elevada consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelos dd. PFE e MPC.

SDG, em 05 de junho de 2020.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL