



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

PROCESSO: TC-004345.989.21-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2021
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador João Dória, apresentadas para o fim do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º, e artigo 23 e seus parágrafos, ambos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno.

Em atendimento à r. determinação constante no evento 133.1, retornam os autos a este segmento jurídico da ATJ, para manifestação sobre as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado (evento 130).

Feito este breve relato, passamos à análise.

A Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) apresentou a Informação SRE-G 174/22 (evento 130.7) relativa aos esclarecimentos sobre os pontos e conclusões do parecer do d. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo – MPC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Quanto ao apontamento da DCG de que houve negativa por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento de apresentação das informações relativas aos valores fruídos por beneficiário, havendo admissão por parte da Secretaria de que não possui este controle em razão da limitação de recursos e da ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda, a SRE informa:

Adicionalmente, cabe destacar que, em vista da hipótese de exclusão da vedação e em atendimento ao item 16 da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, foi fornecida ao Tribunal a informação sobre o montante de crédito outorgado lançado pelos contribuintes de ICMS em 2021 individualizada por CNPJ base. Em relação às demais modalidades de benefícios de ICMS, **o motivo de não terem sido apresentadas informações detalhadas por beneficiário não foi, como entendeu a DGC, a “ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda”, e sim a limitação inerente à forma como é realizado o levantamento do gasto tributário.** Conforme exposto na resposta desta Subsecretaria, os **relatórios estão estruturados para atender às exigências orçamentárias**, tendo, por sua complexidade, sido implantadas rotinas para a quantificação anual das renúncias decorrentes de benefícios, por dispositivo (norma que trata da desoneração) e por setor (com detalhamento por divisão da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE), identificando-se, ainda, a quantidade de CNPJs beneficiários de cada desoneração em cada uma dessas dimensões.

Ocorre que **a consolidação da renúncia fruída por beneficiário exigiria somar o valor da renúncia associada aos mais diversos dispositivos para cada contribuinte.**

Operacionalmente gravosa, tal consolidação seria inviável para a totalidade da renúncia de ICMS no prazo exigido pelo TCE, considerando-se que as informações não são geradas de forma automatizada e que há evidente limitação de recursos humanos para sua execução, frente às atribuições desempenhadas pela Subsecretaria da Receita Estadual.

Não obstante, **cumprir refutar a avaliação da DCG de que existiria uma “deficiência de controle” quanto à fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.** Um primeiro ponto a destacar é o de que a verificação e controle individual, no que se refere à conformidade da aplicação da legislação tributária, é exercido por meio das ações de fiscalização executadas pelas áreas competentes da Administração Tributária subordinadas à Coordenadoria de Fiscalização, Cobrança, Arrecadação, Inteligência de Dados e Atendimento, regularmente e de acordo com o planejamento operacional de suas atividades. Quanto ao aspecto de direcionamento das renúncias, ressalte-se que os diversos dispositivos que compõem o conjunto de benefícios fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

concedidos pelo Estado de São Paulo não são voltados a beneficiários específicos. Por seu caráter geral, podem ser usufruídos por qualquer contribuinte que promova operação ou prestação enquadrada na hipótese de desoneração prevista na legislação. Dessa forma, cada contribuinte pode, naturalmente, usufruir de diversos benefícios distintos, conforme o conjunto de atividades praticadas (por exemplo, produzindo ou comercializando uma variedade de mercadorias com tratamentos tributários distintos), sem que a fruição cumulativa seja indevida. Sem que haja expressa previsão legal, não caberia, tampouco, aplicar restrições, seja no caso de contribuintes saudáveis financeiramente, seja naqueles com inscrição em dívida ativa ou parcelamento rompido por inadimplência.

As bases de dados disponíveis e metodologias adotadas para quantificação da renúncia de ICMS permitem, na grande maioria das situações, a individualização do montante fruído por contribuinte. No entanto, pelo exposto, **o esforço exigido para implementar uma rotina capaz de contemplar esse nível de detalhamento e consolidar os valores para todos os dispositivos se mostra desproporcional ao retorno que poderia ser obtido desse levantamento.** Cabe alertar que, dada a quantidade e variedade de benefícios existentes, o conjunto de beneficiários potencialmente alcançará todas as empresas inscritas no Cadastro de Contribuintes do Estado de São Paulo.

Recomenda-se, ainda, que os procedimentos adotados para a avaliação da renúncia de receitas sejam orientados pela relevância e pela racionalização administrativa. Nesse sentido, **indicaríamos** que, caso haja interesse especial na abertura da renúncia por empresa (CNPJ base) para um dispositivo específico da legislação tributária, será adotado rito já ajustado com o TCE por ocasião de casos anteriores semelhantes, em que **o referido Tribunal especifica os dados desejados e a Secretaria da Fazenda e Planejamento realiza procedimentos para extração, dos sistemas, dos dados solicitados e os encaminha à Autoridade requerente, mediante procedimentos de segurança para transferência das informações que estejam protegidas pelo sigilo fiscal.** No caso do conjunto dos benefícios na modalidade de crédito outorgado, para os quais já foram fornecidos dados de forma consolidada por CNPJ base, tal como havia sido requerido, os valores por dispositivo estão prontamente disponíveis, caso necessário. (g.n.)

No entendimento deste segmento jurídico da ATJ, as justificativas apresentadas apenas corroboram que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) mantém firme seu entendimento de não disponibilização das informações relativas aos valores fruídos de ICMS por beneficiário à fiscalização desta E. Corte, sem a perspectiva de que haja alteração nesta posição, na medida em que a SRE assevera que *“o esforço exigido para implementar uma rotina capaz de contemplar esse nível de detalhamento e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

*consolidar os valores para todos os dispositivos se mostra desproporcional ao retorno que poderia ser obtido desse levantamento” e propõe a manutenção do procedimento em que o TCESP “especifica os dados desejados e a **Secretaria da Fazenda e Planejamento realiza procedimentos para extração, dos sistemas, dos dados solicitados e os encaminha à Autoridade requerente, mediante procedimentos de segurança para transferência das informações que estejam protegidas pelo sigilo fiscal**”, no qual friso desta última frase, a retomada da SFP da questão relativa ao sigilo fiscal, que supunha-se superada pela inclusão, pela Lei Complementar nº 187, de 16/12/2021, do inciso IV ao § 3º do art. 198¹ do Código Tributário Nacional.*

Quanto ao apontamento da DCG relativo ao monitoramento do Plano de Ação e ao atendimento às determinações e recomendações de anos anteriores, a SRE informa:

Atualmente, como informado ao Tribunal no decorrer de 2021, o Plano de Ação está sendo reformulado, embora a atribuição de responsáveis e prazos para as ações depende da estabilização da reestruturação em curso nos órgãos do Governo Estadual.

Ressalte-se, ainda, o avanço obtido por meio da metodologia de mensuração da renúncia decorrente de benefícios tributários e da transparência dessas informações. A Secretaria da Fazenda e Planejamento adotou, a partir da LDO para o exercício de 2022, um novo padrão para o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integra o Anexo de Metas Fiscais, em estrita consonância com as determinações e recomendações do TCE e de acordo com o modelo estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Entre outros aperfeiçoamentos, contempla-se a abertura da renúncia de

¹ 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.

(...)

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

(...)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021) (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

receita por dispositivo da legislação tributária, abrangendo os três impostos de competência estadual, o ICMS, o IPVA e o ITCMD.

O citado aperfeiçoamento da metodologia provocou uma divergência na magnitude da renúncia informada na LDO 2021, comparativamente àquela apontada nas LDOs de 2022 e 2023, como apontado no Parecer do MPC às fls. 100 a 102.

Desta forma, cabe ressaltar que a mudança de patamar de 2021 para 2022 se deveu à referida mudança metodológica e ao aprimoramento da forma de cálculo, conferindo maior acurácia e detalhamento às estimativas calculadas. A revisão no total da renúncia de 2022 para 2023, por sua vez, reflete a própria evolução da receita tributária, assim como a devida consideração dos efeitos de desonerações concedidas pelo Estado no período, em respeito aos ditames da LRF.

Com relação ao atendimento às reiteradas determinações e recomendações do TCESP, cabem as seguintes ponderações.

Primeiramente, cabe ressaltar que as medidas relacionadas ao cumprimento das determinações e recomendações já estão sendo adotadas, mas que foram impactadas em 2021 pela necessidade de grande mobilização de esforços para enfrentamento da pandemia de Covid.

Isto posto, é importante mencionar que, dentre as determinações e recomendações de anos anteriores, há algumas em que pode ocorrer diferenças de interpretação quanto ao atendimento, entre a Secretaria da Fazenda e as áreas técnicas do TCESP.

Um exemplo **é a discussão sobre a necessidade de que o Estado conceda benefícios fiscais somente por meio de lei em sentido estrito, que se desdobrou, em 2020, em uma determinação ao Governo do Estado (item 7) e duas determinações à Secretaria da Fazenda e Planejamento (itens 16 e 21.1), além de perpassar lateralmente as recomendações relacionadas ao cumprimento do Plano de Ação.** O tema já foi objeto de manifestação desta Subsecretaria por meio da Nota Técnica encaminhada ao Sr. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, em resposta ao OFÍCIO CGC-SEB N° 0677/2022.

Em síntese, a Lei 17.293/2020, por meio da qual o legislador paulista instituiu o decreto legislativo como meio para que a ALESP autorize o Poder Executivo a conceder benefícios, está sendo avaliada pelo judiciário em sede de controle de constitucionalidade, com uma única manifestação de mérito pela constitucionalidade da norma, até o momento.

No caso acima, ao Governo do Estado de São Paulo só compete fazer cumprir a lei, enquanto vigente. Assim, o Governo passou a adotar os procedimentos previstos na Lei 17.293/2020, entendendo que restou atendida ou prejudicada a determinação sobre a forma de concessão de benefícios tributários. Por outro lado, as áreas técnicas do TCESP mantêm a interpretação de que a determinação não foi atendida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Analizando as justificativas apresentadas, destaco a ausência de esclarecimentos específicos para as seguintes questões apontadas pela DCG quanto ao monitoramento do Plano de Ação, que foram assim sintetizadas em nossa manifestação pretérita:

- Quanto ao monitoramento do Plano de Ação, a DCG destaca, de acordo com informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que o Plano de Ação está em revisão, conforme proposta formulada pelo Departamento de Estudos de Política Tributária, observando-se as atribuições e competências definidas no Decreto nº 66.457, de 29/01/2022 e apresenta suas conclusões no Quadro 6 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Monitoramento 2021 de seu relatório, nos quais pudemos verificar a existência de **ações não atendidas ou pendentes de implementação**, que foram sintetizados no resumo elaborado pela Fiscalização:

a) Não foram atendidos os Eixos B.3, pois a normatização apresentada não menciona a necessidade de realização de estudo quanto ao prazo de vigência no momento da concessão e, as definições de prazo definidas até então não mencionam levar em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido, ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento econômico para o Estado, ou, na ausência, a respectiva justificativa;

b) Estão pendentes de implementação os Eixos C.1 a C.8 e, a ação proposta em 2021 precisa ser reformulada. Sem prejuízo da atuação do Controle interno da Secretaria da Fazenda, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo;

c) Também estão pendentes os Eixos D.2 com prazo não estipulado pela proposta apresentada em 2021 pela Secretaria de Fazenda e, o eixo F.2 pois a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução);

d) Além disso, os eixos E.1 a E.4 estão com prazo postergado para dezembro/2022, justificado pela Secretaria da Fazenda como dependente de contratação de consultoria, para implantação dos controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais: Estudos e diagnósticos prévios à concessão e, posteriormente à concessão, realização de avaliações e monitoramentos da renúncia.

Na mesma esteira, as justificativas não apresentam esclarecimentos específicos para as seguintes questões apontadas pela DCG quanto às determinações e recomendações desta E. Corte que não foram atendidas, já considerando, inclusive, o entendimento deste segmento jurídico da ATJ que não considerou como não atendida a determinação e recomendação referente à necessidade de lei em sentido estrito, tendo em vista nossa proposta de sobrestamento do tema, até julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP, já sintetizada em nossa manifestação pretérita:

Por fim, destaco da conclusão da Fiscalização no “*Quadro 9 – Categorias de determinação e recomendações e informações conclusiva quanto ao atendimento ou não*”, as determinações e recomendações desta E. Corte que não foram atendidas¹⁰ ou que foram parcialmente atendidas:

Quadro 9: Categorias de determinações e recomendações e informação conclusiva quanto ao atendimento ou não

Categorização	Análise da fiscalização	Conclusão
Normatização	Em 04/04/2022 foi editada Resolução SFP que não atende à determinação de 2017 e às recomendações de 2017 a 2020.	Atendido parcialmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Estudos e diagnóstico prévio e Avaliação e monitoramento	A Secretaria da Fazenda e Planejamento informou, em 14/04/2022 que <i>“encontra-se em andamento a contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômico fiscal da aplicação de gastos tributários no Estado de São Paulo que permitam o desenvolvimento de novo modelo para avaliar retrospectivamente os benefícios econômicos gerados como resultado da aplicação de benefícios fiscais previstos na legislação tributária paulista”</i> .	Não atendido
Estimativa e medidas de compensação (Art. 14 da LRF)	A metodologia de estimação foi atualizada, mas ainda contém deficiências que prejudicam a transparência e impedem a verificabilidade. As medidas de compensação apontadas ainda estão sob análise.	Atendido parcialmente
Vigência dos benefícios	Majoria absoluta dos benefícios vigentes em 2021 não possuem período de vigência e não são realizados estudos periódicos para reavaliação do interesse público; impactos na arrecadação e nas metas fiscais.	Não atendido
Mensuração	O Estado ainda não dispõe de procedimentos e instrumentais suficientes que permitam mensurar a renúncia de receitas efetivamente fruída. O cálculo atual é realizado em base estimada, exceto para créditos outorgados. Não existem controles por contribuinte. A totalização da base estimada é possível apenas por CNAE de dois dígitos, o que não satisfaz a critérios ideais de transparência. Soma-se ainda que, o cálculo em base estimada somente fica concluso após 15 meses do fechamento de cada exercício.	Não atendido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Reconhecimento Contábil	<p>A SFP vem entendendo que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Lei Federal 4320/64 é taxativa ao definir o regime de caixa para o reconhecimento da receita orçamentária, ou seja, a receita é reconhecida no momento da arrecadação (art. 35, I); • A renúncia de receita, que, conceitualmente, significa abdicar da receita ocorrerá sempre antes da arrecadação, etapa de reconhecimento da receita orçamentária; • Os gastos tributários não estão sujeitos a registros contábeis na natureza da informação patrimonial, pois não geram ativos, passivos, receitas e despesas ao governo. <p>Portanto, divergente do entendimento da IPC nº 16 e MCASP vigente para 2021 e para 2022.</p>	Não atendido
Transparência	<p>Publicidade é dada à legislação, através do DOE e Portal da Secretaria da Fazenda.</p> <p>Não existe transparência quanto a beneficiários, valores fruidos, seja por modalidade de renúncia, por setor ou por contribuinte.</p>	Não atendido.
Atuação do controle interno	<p>O Controle Interno permanece sem atuação antes, durante e após o processo de concessão de benefícios fiscais. A SFP permanece prometendo a reestruturação do Sistema Estadual de Controladoria, para viabilizar estas análises.</p>	Não atendido.
Plano de Ação	<p>O Plano de Ação pactuado em 2018, proposto pela SFP em atendimento à Determinação que constou no Parecer Prévio do Exercício, possuía 6 eixos, implementados parcialmente.</p> <p>O plano não atribui responsabilidades, não cumpriu os prazos prometidos, ainda que postergados. Portanto, são</p>	Não atendido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

	necessárias adequações.	
Crédito Acumulado	<p>Os controles apontam que o Estado de São Paulo possui montante relevante de Créditos Acumulados. Referido montante é direito de contribuintes que, por diversas razões foram acumulando créditos de ICMS.</p> <p>Esta fiscalização requisitou os fluxos de apropriação e utilização dos créditos. Em 2021 o saldo final é de R\$ 2,95 bilhões, sendo que foram apropriados, no exercício R\$ 1,97 bilhão e baixas de R\$ 1,74 bilhão.</p> <p>A SFP entende que não são necessários estudos sobre os impactos econômicos e patrimoniais e, segue, sem reconhecer importante passivo do Poder Público.</p>	Não atendido

Fonte: elaborado pela fiscalização

¹⁰ Esta ATJ não considerou como não atendida a determinação e recomendação no que se refere à necessidade de lei em sentido estrito, tendo em vista nossa proposta de sobrestamento do tema, até julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP.

Destaco ainda que o Exmo. Secretário de Governo, Sr. Marcos Rodrigues Penido, apresentou justificativas por meio do Ofício nº 182/22-SG, no evento 130.1, sendo que em relação ao tema Renúncia de Receitas, sintetizou e reproduziu excertos da já mencionada Informação SRE-G nº 174/22 (evento 130.7) da Subsecretaria da Receita Estadual, especificamente no que tange aos benefícios fiscais em vigor por prazo indeterminado e em relação à metodologia de mensuração da renúncia de receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Por fim, destaco que não foram apresentadas justificativas para as relevantes questões apontadas pela DCG, que foram assim sintetizadas em nossa manifestação pretérita:

- Permanece o apontamento realizado em anos anteriores relativos à ausência de atuação do Controle Interno na avaliação das renúncias de receitas, conforme se pode inferir das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio da CAT-G – Subsecretaria da Coordenadoria da Administração Tributária, no evento 56.100, de que *“considerando que não havia estrutura de controle interno na SFP em 2021, não foi elaborado o relatório de avaliação das renúncias de receitas, na forma como solicitado pelo tribunal no inciso XX do artigo 5º das Instruções 01/2020”*.

- Por oportuno, a ausência de envio do relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, também denota o descumprimento do art. 5º, inciso XX, das Instruções nº 01/2020 desta E. Corte.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não tiveram o condão de alterar a opinião pretérita deste segmento jurídico da ATJ, de emissão de parecer desfavorável às Contas do exercício de 2021.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ em, 06 de junho de 2022.

████████████████████
████████████████████

████████████████████
████████████████████