



PROCESSO: TC-005174.989.24-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE
SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR TARCÍSIO DE FREITAS
EXERCÍCIO: 2024
RELATOR: CONSELHEIRO DR. DIMAS RAMALHO

À Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2024, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador Tarcísio de Freitas, 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 200.1, retornam os autos a esta área técnica para manifestação acerca das informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado (evento 196).

Feito este breve relato, passamos à análise.

A Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) apresentou a Informação nº 00181/SRE-G (evento 196.11, fls. 13/16) visando apresentar pontos de destaque da atuação da SRE no trato das renúncias de receitas em 2024, assim como comentar, no âmbito de sua competência, tópicos levantados nos trabalhos de auditoria do Tribunal.

No que tange ao apontamento da DCG de que houve descumprimento das prescrições do art. 14 da LRF para a renúncia de receita, tendo em vista que os Decretos nºs 68.246/2023 e 68.557/2024 que concederam benefícios fiscais em 2024, por não constarem do rol de benefícios previstos e autorizados pela LDO, deveriam estar acompanhadas de medida de compensação, nos termos do art. 14, II, da LRF, mas que apresentaram como medida de compensação a decisão do Governo de não conceder ou não renovar alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2024, ou seja, de que decisão de não implementar certos benefícios tributários, que já haviam sido considerados nas estimativas de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, geraria um aumento de receita não considerado na previsão orçamentária, e que esse “espaço fiscal” permitiria a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não excedesse o montante inicialmente previsto, a Subsecretaria da Receita Estadual apresentou as seguintes justificativas:

8. Entretanto, como manifestado pela SRE e pela Procuradoria da Fazenda Estadual (PFE), entende-se que, considerando que não foram prorrogados dado conjunto de benefícios, há uma redução de renúncia em relação à originalmente prevista nas peças orçamentárias, aumentando a carga efetiva sobre a operação e, portanto, configurando um aumento de receita que permite a concessão dos novos benefícios com amparo no inciso II do artigo 14 da LRF, respeitando a preservação do equilíbrio orçamentário-financeiro.

No entendimento desta área técnica, as justificativas apresentadas apenas corroboram que a SRE mantém firme entendimento da desnecessidade de que novos benefícios fiscais que não estejam expressamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente e que não possuam estimativas formalizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) apresentem medidas de compensação, nos moldes do inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, mediante elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições.

Portanto, quanto a este aspecto, as justificativas apresentadas não afastam o seguinte trecho da proposta de recomendação:

Regularidade e conformidade dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais:

d) Abstenha-se de conceder novos benefícios fiscais que não estejam expressamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente e que não possuam estimativas formalizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), exigindo-se, obrigatoriamente, a apresentação de medidas de compensação que representem, de maneira inequívoca, aumento de receita no exercício da concessão, nos moldes do inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, mediante elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições.

Em relação ao apontamento da Fiscalização, já advinda de anos anteriores, de que a mensuração da renúncia de receitas possui defasagem temporal, a SRE informa que:

13. Embora a SRE reafirme que a apuração de renúncias de receitas envolve um processo relativamente complexo de extração, análise e tratamento de dados, que demanda tempo para obtenção de resultados com a acurácia e detalhamento desejados, a equipe de auditoria do TCE ainda chama a atenção para o fato de que a mensuração é correntemente realizada com defasagem de até dois anos.

14. É importante lembrar que a defasagem de 2 anos não é regra. Para a modalidade de crédito outorgado a defasagem é de 1 ano. Isso é possível pela diferença na forma de apuração, conforme demonstrado na Nota técnica DEPT nº 07/2024. Os valores utilizados são declarados pelo Contribuinte em Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA ou Escrituração Fiscal Digital – EFD, permitindo o cálculo mais célere quando comparado à necessidade de avaliar milhões de documentos fiscais eletrônicos no caso da apuração das demais modalidades de benefício do ICMS.

15. No relatório relativo a 2024, a DCG comenta que não cabe mais o argumento de que a Receita Federal do Brasil (RFB) trabalha com defasagem de três anos entre a ocorrência da operação desonerada e a apuração das renúncias com a utilização da base efetiva, em razão de haver, na página da RFB, divulgação de tabelas com identificação de contribuintes e valor de benefícios usufruídos em 2024. Cabe ressaltar que a indicação de benefícios fruídos divulgada pela RFB constitui a reprodução de informação prestada pelos próprios contribuintes em obrigações acessórias criadas para este fim, contemplando uma lista de benefícios específicos. Todavia, para fins de apuração das renúncias efetivas de forma global, a RFB permanece trabalhando com defasagem de três anos entre a ocorrência da

operação desonerada e a apuração das renúncias com a utilização da base efetiva, como indicam os demonstrativos divulgados pelo órgão na internet. O período mais recente disponível para os gastos tributários da União diz respeito ao exercício de 2022, constando de relatório disponibilizado apenas em 01/04/2025.

16. Se adotada a obrigatoriedade do campo cBenef nas notas fiscais paulistas, o Estado de São Paulo passará a ter acesso a informação de benefício fruído por contribuinte, baseado na autodeclaração de cada contribuinte beneficiado.

Na opinião desta área técnica, as justificativas apresentadas não elidem a necessidade de melhorias na tempestividade da mensuração da renúncia de receitas, nem afastam as seguintes propostas de recomendações:

Metodologia de mensuração adotada pelo GESP – Tempestividade e acurácia:

- e) Revise os fluxos de trabalho atualmente utilizados para a mensuração das renúncias fiscais, com vistas a antecipar o início das análises para o mês de maio de cada exercício, garantindo, para tanto, a alocação de equipe técnica dedicada e a adoção de mecanismos de automatização parcial das etapas mais críticas do processo;
- f) Adote a normatização necessária para institucionalizar os procedimentos e prazos de mensuração, assegurando que os esforços administrativos e técnicos priorizem a conclusão dessa atividade ainda no primeiro semestre do exercício seguinte ao encerramento do ano objeto da análise;
- g) Proceda à divulgação e transparência das informações produzidas, com as devidas notas técnicas, independentemente dos prazos fixados pela LDO do exercício subsequente. Tais medidas devem estar acompanhadas de uma priorização administrativa compatível com a relevância da atividade e visam assegurar a produção de informações tempestivas, acuradas, transparentes e úteis para o controle externo, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência, publicidade e responsabilidade fiscal.

No que concerne ao apontamento da Diretoria de Contas de haver indícios de fruição indevida do benefício fiscal relativo aos créditos outorgados no exercício de 2023, tendo sido estimado potenciais créditos indevidos nos montantes de R\$ 397.285.657,68 em relação ao Decreto nº 51.598/07 e de R\$ 7.338.974,28 em relação ao Decreto nº 51.624/2007, em decorrência dos testes realizados detectarem a ausência de vendas, pelos contribuintes, de quaisquer produtos com NCMs previstas no decretos ou insuficiência do volume de vendas para justificar o total de créditos outorgados declarados pelas empresas, a SRE



informa que analisará os casos apontados nos relatórios da DCG e os encaminhará às áreas competentes de fiscalização, *in verbis*:

17. Relatório da DCG afirma que a equipe, ao analisar os bancos de dados fornecidos pela SRE, identificaram indícios de que contribuintes podem estar utilizando benefícios tributários de forma incorreta. A SRE analisará os casos apontados nos relatórios da DCG e os encaminhará às áreas competentes de fiscalização.

Portanto, as justificativas apresentadas não afastam as seguintes propostas de recomendações:

Metodologia de mensuração da renúncia decorrente de crédito outorgado:

j) Aprimore a metodologia de mensuração dos créditos outorgados, promovendo sua validação com os dados das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), de modo a verificar, de forma objetiva e automatizada, a compatibilidade entre os produtos comercializados e as hipóteses legais previstas nos atos concessivos dos benefícios. Recomenda-se, ainda, o aperfeiçoamento dos filtros atualmente empregados, com a incorporação de critérios adicionais como CNAEs mais específicos, de forma a aumentar a precisão na identificação dos créditos outorgados, mitigar riscos de classificações indevidas e fortalecer a aderência das mensurações às finalidades das políticas fiscais instituídas.

Indícios de fruição indevida de créditos outorgados vinculados aos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007:

k) Promova a apuração individualizada das operações declaradas pelas empresas beneficiárias dos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007 no exercício de 2023, diante dos indícios de fruição indevida identificados nesta fiscalização, com vistas à verificação da aderência entre os produtos comercializados e os NCMs previstos nas respectivas normas.

l) Crie rotina sistemática de validação cruzada entre os dados declaratórios constantes das GIAs e as Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), de modo a assegurar que os créditos apropriados estejam lastreados em operações efetivamente realizadas.

m) Estruture fluxo contínuo de retroalimentação entre as áreas de mensuração de gastos tributários e a fiscalização tributária da SFP, de forma a permitir a revisão tempestiva das estimativas utilizadas nos instrumentos de planejamento fiscal, promovendo maior acurácia, transparência e confiabilidade nas informações relativas à renúncia de receitas.



No que tange ao apontamento da DCG relacionado à transparência ativa, de que, no exercício de 2024, permanecem sem divulgação individualizada os valores renunciados em favor de beneficiários de recursos originários das renúncias de receitas, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo da divulgação realizada pela União, as justificativas apresentadas pela Subsecretaria da Receita Estadual traçam um relato das melhorias implantadas na transparência, mas que não mencionam nenhuma intenção de divulgação das receitas fruídas por pessoas jurídicas:

10. Houve avanços relacionados com a transparência ativa na divulgação de dados de renúncia de receitas. A publicação consolidada de renúncia de receitas em Transparência Ativa, em formato mais bem estruturado, foi objeto de iniciativa do Plano Anticorrupção (Ação 33) instituído pelo Decreto nº 67.682/2023 e sob coordenação da Controladoria Geral do Estado (CGE). Referidas informações também estão atualmente disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado de São Paulo (www.transparencia.sp.gov.br), podendo ser acessadas nos painéis dedicados à renúncia de receitas, em formato interativo e com funcionalidades adicionais de pesquisa.

Destarte, mantém-se pertinente a seguinte proposta de recomendação:

Impactos do Sigilo no Processo de Fiscalização das Renúncias de Receitas:

bb) Abstenha-se de atribuir sigilo às informações relativas às renúncias de receitas fruídas por pessoas jurídicas, com base no disposto no §3º, IV, do artigo 198 do Código Tributário Nacional e no artigo 5º, IV, do Decreto Estadual nº 68.769/2024, regulamentador da transparência ativa no Estado. Que seja revista, de imediato, a prática de inserção das informações em processos classificados como sigilosos, passando-se à adoção de registros públicos, de livre acesso e amplamente divulgados, que contemplem os dados dos beneficiários, valores fruídos, objetivos, contrapartidas e fundamentações normativas.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não tiveram o condão de afastar as recomendações propostas no que tange às renúncias de receitas, sendo que reiteramos a opinião pretérita pela emissão de parecer favorável às Contas do exercício de 2024.

À apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 4 de junho de 2025.

[Redacted Signature]

[Redacted Name]

[Redacted Signature]

[Redacted Name]

[Redacted Signature]

[Redacted Name]