



XIII - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO SOBRE RENÚNCIA DE RECEITAS

Período abrangido pela fiscalização: 2016 a 2021

1 INTRODUÇÃO

1.1 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO E OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO

O objeto desta fiscalização é o planejamento, execução, controle, avaliação, monitoramento e transparência da política de concessão de benefícios fiscais tributários que podem implicar ou não em efetiva renúncia de receitas.

O objetivo do trabalho, referente ao exercício de 2021 é de avaliar e monitorar o desenvolvimento e a adoção de providências pelo GESP em atendimento ao Plano de Ação pactuado em 2018, decorrente do Parecer Prévio de apreciação das Contas do Governador do exercício de 2017. Para alcance do objetivo serão observadas as ressalvas, determinações e recomendações de exercícios anteriores, pertinentes aos instrumentos de gestão, controle e transparência existentes na política de concessão de benefícios tributários e sua aplicação na execução da política tributária voltada à renúncia de receitas.

Nosso entendimento é que a atuação desta Corte de Contas sobre este objeto de fiscalização da política de renúncia de receitas atingiu estágio de maturidade suficiente e necessário ao monitoramento, como forma de direcionar ou redirecionar objetivos, além de avaliar os impactos por ventura produzidos nos controles adotados pela administração fazendária do Estado de São Paulo.

Desta forma, o monitoramento tem como objetivo acompanhar a evolução das ações empreendidas pelo Governo do Estado quanto aos apontamentos, ressalvas, recomendações e determinações das fiscalizações anteriores.

Como objetivo complementar, busca-se avaliar se a gestão da política de concessão e manutenção de benefícios tributários garantem informações suficientes para uma eficiente e consciente tomada de decisão em renunciar receitas tributárias, se referida renúncia é legítima em relação ao interesse público e à responsabilidade na gestão fiscal.

Os resultados demonstraram baixo nível de evolução do Plano de Ação pactuado, além de reiterados não atendimentos de ressalvas, determinações e recomendações constantes dos Pareceres Prévios editados no período abrangido pela fiscalização – 2016 a 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



1.2 METODOLOGIA

A metodologia adotada passa pela verificação das ações e prazos propostos pelo Plano de Ação, considerando o estágio atual das providências empreendidas pela administração para controle do processo de renúncia fiscal desde o planejamento até a avaliação e monitoramento de resultados desta política pública, identificação de pendências persistentes e indicação da expectativa desta fiscalização em cada eixo proposto. Referida expectativa toma como base os itens elencados em voto do Conselheiro relator do exercício de 2017, orientativo e determinante original do conteúdo do Plano de Ação proposto.

Desse modo, o monitoramento de implementações ora realizado percorreu fases e estágios do processo de concessão das renúncias, abordando o planejamento, a concessão, a mensuração, a avaliação e o monitoramento da fazenda pública sobre esta política. Os trabalhos de atuação da fiscalização foram divididos de forma a diagnosticar, avaliar e relatar o estágio dos controles existentes, melhorias necessárias, inconsistências e irregularidades em cada estágio a seguir:

a) Acompanhamento de implementação dos Eixos propostos pelo Plano de Ação

Quadro 1 – Eixos propostos no Plano de Ação 2018, atualizado em 2020

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo - Resumo
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência
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.
C.1 a C.8	C.1 - Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria C.2 - Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB C.3 - Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal C.4 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020 C.5 - Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	C.6 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação PLDO 2021 C.7 - Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos C.8 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020
Eixo D.1 a D.3	Normalização da Política de Incentivos
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.
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.

Fonte: TC002347.989.19-6. Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Governador – 2019

Notas: C.1 e C.2 originais foram descontinuados e substituídos por C.1. a C.8.

- b) Diagnóstico e planejamento para a concessão de Renúncia de Receitas**
- c) Verificação quanto à legalidade dos atos concessivos e normativos e atendimento ao princípio da Reserva Legal;**
- d) Atendimento às Instruções nº 01/2020 do TCESP.**

Os trabalhos foram realizados através de estudo da legislação, análise de informações obtidas a partir dos relatórios anteriores, banco de dados oficiais, sítios eletrônicos e requisições efetuadas.

1.3 ANTECEDENTES E CENÁRIO ATUAL DA PRINCIPAL LIMITAÇÃO QUE SE IMPUNHA À FISCALIZAÇÃO

Os trabalhos de fiscalização sobre a renúncia de receitas vem sendo objeto de análise desta DCG desde o relatório de instrução das Contas do Governador do exercício de 2017, após o tema ser abordado como Ressalva no Parecer Prévio do exercício de 2016, portanto, são cinco anos de abordagem dentre os Pareceres das Contas do Governador¹ (Apêndice A).

O tema foi abordado como Ressalva em quatro dos cinco exercícios² e, além disso, de 2017 a 2020 foram emitidas 90 determinações e recomendações, se consideradas as categorizações realizadas por esta fiscalização e organizadas no Apêndice B.

A atuação do TCESP em cada exercício buscou contribuir com proposição de ações de planejamento, execução, controle, avaliação,

¹ Contas do Governador. Exercício 2016: TC-5198/989/16; Exercício 2017: TC-003546.989.17-9; Exercício 2018: TC-006453.989.18-8; Exercício 2019: TC-002347.989.19-6; Exercício 2020: TC-005866.989.20-5.

² Exceção se deu em 2017 por ser o primeiro ano de efetiva fiscalização e, foi concedida a oportunidade de pactuação do Plano de Ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



monitoramento e transparência da política de concessão de benefícios fiscais que podem implicar ou não em efetiva renúncia tributária.

Durante estes anos a fiscalização maturou conceitos e metodologias e relatou limitações e conclusões, além de apresentar propostas de recomendações. A administração estadual empreendeu controles, adotou novas políticas de administração fazendária e ponderou sobre as dificuldades que se impõem em diversas situações.

Dentre as limitações relatadas, em destaque sempre estava a alegação da Administração Tributária quanto à necessidade de preservação do sigilo fiscal dos contribuintes e apresentando como base legal o artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN). Em 16/12/2021 foi incluído o inciso IV ao §3º do art. 198 do Código Tributário Nacional. Referido artigo era o principal motivo apontado pela Administração Tributária para não fornecer informações solicitadas pela fiscalização:

Código Tributário Nacional - Art. 198 -

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

...

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. Lei Complementar 187, de 16/12/2021, art. 45 (acrescenta o inc. IV).

Referida atualização do Código Tributário representou grande contribuição à sociedade e à atuação e cumprimento de importante atribuição constitucional do Controle Externo, que é a fiscalização da renúncia de receitas.

Em requisição enviada pela fiscalização em março/2022, algumas informações antes negadas foram fornecidas. Negativa se deu quanto a valores fruídos por beneficiário, onde a Secretaria justificou e assumiu que não possui este controle, ou seja, não mais justificou a não apresentação sob o argumento de sigilo fiscal³ e sim pela limitação de recursos e ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda:

Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, com exceção do levantamento por contribuinte.

³ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, item 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Os efeitos desta deficiência de controle, que não é capaz de identificar os contribuintes beneficiados provoca prejuízos dos mais diversos, para a administração tributária, para o controle externo e para a sociedade.

Não é possível opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, por exemplo:

- a) Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;
- b) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;
- a) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
- b) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas⁴ e com alta demanda, em detrimento de outros;
- c) 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 governante⁵;
- d) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- e) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- f) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também inviabiliza a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

⁴ **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.

⁵ Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Portanto, neste aspecto, esta fiscalização continua com limitações.

Recomendação é que a administração tributária do governo estadual paulista adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários, a quem está sendo destinado importante recurso público e, portanto, privando outras políticas públicas sob responsabilidade da gestão estadual.

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e prestar contas de todos que de alguma forma, recebam ou administrem recursos públicos. As renúncias fiscais têm sido exceção, trata-se de dinheiro público em poder de particular, sem prestação de contas, sem fiscalização de sua efetividade e do interesse público envolvido e/ou retornos socioeconômicos, sem mensuração confiável e verificável, sem contabilização, sem transparência e sem submissão integral à verificação pelo controle externo e pelo controle interno. E, pior, sem verificação individual pela fiscalização tributária, já que a afirmação da Secretaria da Fazenda é de que não possui controle suficiente que identifique o valor fruído, por contribuinte.

Uma das consequências do fim do sigilo fiscal na concessão de benefícios a contribuintes do ICMS foi apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP): os demonstrativos da LDO 2023 seguirão sem dados consolidados⁶, ou seja, a Administração Fazendária, após a alteração do CTN, concorda que não mais existe o resguardo do sigilo fiscal, para os contribuintes do ICMS⁷.

Dessa forma, contornadas diversas das dificuldades enfrentadas, é oportuno o monitoramento das conclusões de fiscalizações anteriores e das ressalvas, determinações e recomendações exaradas até então, como forma de pautar os trabalhos de fiscalização dos próximos exercícios.

De forma conclusiva, as recomendações e determinações que foram objeto de monitoramento nesta oportunidade são as consolidadas no Apêndice B, e foram categorizadas e sintetizadas em:

⁶ Até a LDO 2022, não eram apresentados valores para a renúncia fiscal estimada para os setores que possuem até 5 contribuintes, sob a alegação de que a administração tributária estaria abrindo dados protegidos por sigilo fiscal.

⁷ "Cabe observar que, com alteração promovida pela Lei Complementar 187/2021, o inciso IV acrescentado ao § 3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional passou a excluir da vedação imposta pelo sigilo fiscal a divulgação de informações relativas a renúncia de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, portanto deixou-se de adotar o procedimento antes necessário para a agregação de valores de ICMS no caso de alguns dispositivos e setores." **PLDO 2023**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/05/Propositura/1000441392_1000541542_Propositura.pdf. Acesso em 06/05/2022.p.40.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 2 – Síntese da categorização das Determinações e Recomendações constantes dos Pareceres Prévios das Contas do Governador – 2016 a 2020

Categorização dos temas abordados em Determinações e Recomendações de 2017 a 2020:	Quantidade de Determinações (*1)	Quantidade de Recomendações (*1)
Atuação do controle interno (*2)	1	4
Confaz (*2)	6	1
Crédito Acumulado	0	1
Estimativa e medidas de compensação (Art. Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF) (*2)	12	6
Estudos e diagnóstico prévio / Avaliação e monitoramento posterior (*2)	9	6
Lei em sentido estrito	6	0
Mensuração (*2)	4	3
Normatização (*2)	1	4
Plano de Ação (*2)	3	14
Reconhecimento Contábil	1	0
Remissões e anistias (*2)	0	1
Sigilo Fiscal	0	1
Transparência	0	1
Vigência dos benefícios (*2)	1	4
Total	44	46

Fonte: Síntese elaborada pela fiscalização, conforme Apêndice B.

(*1) Inclui Determinações e Recomendações ao Governo do Estado e à Secretaria da Fazenda e Planejamento.

(*2) Temas que constam dos eixos do Plano de ação pactuado em 2018 em decorrência de determinação do Parecer Prévio de 2017.

Os temas apontados na tabela acima como constantes dos eixos do Plano de Ação (*2) serão tratados a seguir, de forma conjunta. O objetivo é relatar a situação encontrada quanto às providências que vêm sendo tomadas pela gestão estadual, por eixo e por categoria de temas ali distribuídos.

2 MONITORAMENTO DOS PROCESSOS DE RENÚNCIA DE RECEITAS

2.1 ACOMPANHAMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS EIXOS PROPOSTOS PELO PLANO DE AÇÃO

A fiscalização realizada para instrução do relatório das contas do governador do exercício de 2017 acumulou achados sobre aspectos muitas vezes inexistentes ou que fugiam à legalidade da gestão dos benefícios tributários:

- a) Os demonstrativos exigidos não obedeciam aos formatos preconizados pelos normativos (a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional - STN), oferecendo números demasiadamente sintéticos para a auditoria e elaborados sob metodologia frágil e de difícil verificação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- b) Os números disponíveis tiveram suas origens negadas ao controle externo com a alegação da necessidade de se preservar o sigilo fiscal pretensamente resguardado no artigo 198 do Código Tributário Nacional;
- c) Os benefícios tributários paulistas eram implementados por meio de decretos do Poder Executivo, em desrespeito à reserva legal imposta pela CF;
- d) Havia benefícios tributários concedidos sem prévia existência de convênio firmado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, contrariando a CF e a Lei Complementar nº 24/1975;
- e) As concessões de benefícios tributários não estavam documentadas em processos estruturados que pudessem oferecer as circunstâncias e motivações para a concessão dos benefícios vigentes, nem havia evidências de que existissem processos de trabalho, informais que fossem, que garantissem essa instrução mínima na tomada de decisão;
- f) A falta desses processos tornou evidente o descumprimento do artigo 14 da LRF, não havendo garantias de que os benefícios concedidos estivessem considerados na previsão das receitas orçamentárias, ou que tivessem havido medidas compensatórias à diminuição da receita;
- g) Também não havia processos de monitoramento que acompanhassem os efeitos dos benefícios concedidos — inclusive o acompanhamento da fruição pelos contribuintes — e seus retornos socioeconômicos;
- h) A ausência de informações da efetiva fruição também obstaculizou a adoção de formas de escrituração contábil das renúncias de receitas;
- i) E, além de tudo, não havia evidências de qualquer atuação do controle interno do Estado sobre a renúncia de receitas tributárias.

Assim, diversas das determinações e recomendações que compuseram os Relatórios desde 2017 apontaram a necessidade de implementação de ferramentas de gestão, conforme as determinações exaradas nos votos. Ciente da impossibilidade de uma solução imediata dos problemas encontrados, ressaltam-se as determinações constantes do Parecer Prévio das Contas do Governador do exercício de 2017:

- 1) Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.
- 2) Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



benefícios fiscais. (TC 003546.989.17-9, evento 90, com publicação no Diário Legislativo de 06/07/2018, pág. 24)

A então Secretaria da Fazenda acatou as determinações, tendo criado um Grupo de Trabalho⁸ e enviado à Corte de Contas um Plano de Ação⁹, com 6 eixos de atuação:

- a) Eixo A: Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz;
- b) Eixo B: Limites temporais de vigência de benefícios;
- c) Eixo C: Avaliação de renúncias pelo Sistema de Controle Interno;
- d) Eixo D: Normatização da Política de Incentivos Fiscais;
- e) Eixo E: Controles *a priori* e *a posteriori* dos impactos de benefícios fiscais;
- f) Eixo F: Parcelamentos, remissões e anistias.

No Relatório das Contas de 2019, alguns controles e análises começaram a ser produzidos e constituíram objeto de fiscalização, além do próprio monitoramento do Plano de Ação. De maneira geral, os produtos entregues ficaram aquém do recomendado nos anos anteriores, com análises ainda não implementadas e insuficiência das que já estavam disponíveis. No mais, alguns dos procedimentos recomendados continuaram fora do Plano de Ação. Sinteticamente, constaram do referido Relatório as seguintes conclusões:

Quadro 2 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Relatório das Contas de 2019

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 <i>a priori</i> (diagnóstico, objetivos e interesse público) e <i>a posteriori</i> (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.

⁸ Instituído pela Resolução SFP nº 28, de 19-03-2019, publicada no Diário Oficial do Estado de 20/03/2019, Caderno Executivo I, página 16.

⁹ TC 03546.989.17-9, evento 105. Ofício 1172/2018 GS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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 atendidas.	não
----------------	---	-------------------------	-----

Fonte: TC002347.989.19-6, Evento 128. Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Governador – 2019

Em consequência, em que pese a existência de avanços na estruturação dos processos de trabalho que permitiriam decisões bem-informadas na política de concessão de benefícios tributários, a fiscalização referente ao exercício de 2019 seguiu concluindo pela inadequação dos demonstrativos produzidos pelo Governo do Estado e, mais grave do que isso, persistiu a conclusão de que as tomadas de decisão em matéria de benefícios tributários ocorriam sem evidências de estudos e informações que demonstrem o atendimento ao interesse público e à responsabilidade fiscal. Consequentemente, permanecia dificultoso, ao Controle Externo, exercer plenamente sua função constitucional de fiscalizar a renúncia de receitas sob as óticas financeira e operacional.

Fiscalização operacional realizada no exercício de 2020, em resumo, relatou que as informações coletadas e analisadas permitiram apontar que, apesar do prazo final original do Plano ter se expirado em novembro de 2019, dos 6 Eixos de ação planejados, apenas um teve seus trabalhos concluídos (Eixo A). O Eixo C foi completamente reformulado, com prazos reprogramados para até jan/2021, e os Eixos B, D, E e F estavam inconclusos. No caso dos eixos B, E e F, a SFP alegou conclusão, transferindo seus produtos para a ação D.3. No entanto, a fiscalização argumentou que não só a transferência de finalização a outra ação não constitui efetividade de implementação, como ainda apontou, em tópico específico, que os produtos oferecidos não representavam finalização por: (a) não estarem incluídos nas minutas apresentadas na ação D.3 e (b) não configurarem atendimento às recomendações e determinações do Tribunal.

As determinações e recomendações que envolviam a execução do Plano de Ação originaram-se no exercício de 2017 e, no relatório de instrução do exercício de 2020 foram também detalhadas e representaram nova ressalva. Porém, como se verá, sem evolução de providências durante o exercício de 2021. Dentre as recomendações do exercício de 2020 apenas as de número 62.4 a 62.7 estão abordadas na Resolução SF nº 24 de 04/04/2022 (Anexo B.2), assim como já estavam pelo Memorando Circular 01/2019 (Anexo B.2):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro 3 – Síntese dos pareceres prévios de 2017 a 2020 quanto à categoria “Implementação do Plano de Ação proposto em decorrência do Parecer Prévio de 2017”:

Ressalvas, Determinações e Recomendações:	Exercício	Descrição
Determinações	2017	DETERMINAR ... que observado o prazo de 90 (noventa) dias: 1) Apresente Plano de Ação com vistas à ...
Recomendações:	2018	Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;
Determinações	2019	8. ... dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;
Determinações	2020	10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;
Recomendações:	2020	A Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 62. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação , por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de edição (concessão, ampliação, reversão, modificação) de benefícios tributários por ato com força normativa, que discipline, explicitamente, a instrução de processo próprio e seus ritos, abrangendo todas as modalidades de benefícios tributários, com documentação comprobatória encartada ao processo, datada e com indicação do(s) responsável(is) pela informação;
Recomendações:	2020	62.1. Da origem da demanda pelo benefício novo ou por modificação de benefício existente;
Recomendações:	2020	62.2. Da demonstração do interesse público atendido e impactos almejados ;
Recomendações:	2020	62.3. Da comprovação de legalidade amparada por convênio ICMS previamente aprovado e ratificado pelo CONFAZ , quando aplicável;
Recomendações:	2020	62.4. Da quantificação da renúncia de receita envolvida ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
Recomendações:	2020	62.5. Da quantificação do impacto orçamentário-financeiro ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
Recomendações:	2020	62.6. Da quantificação do impacto sobre as metas fiscais do exercício ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
Recomendações:	2020	62.7. Quando aplicável, da seleção de medida compensatória e demonstração de sua vigência e adequação, acompanhada dos estudos técnicos;
Recomendações:	2020	62.8. Quando se tratar de benefício reformado , da demonstração da vantajosidade da alteração proposta , acompanhada dos estudos técnicos que comprovem a existência ou não de novos impactos fiscais;
Recomendações:	2020	62.9. Do planejamento do monitoramento e das avaliações futuras do benefício , com a proposta de dados e indicadores para coleta, objetivos de avaliação e periodicidade, com justificativas acompanhadas dos estudos técnicos;
Recomendações:	2020	63. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação , por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de monitoramento e avaliação periódica dos benefícios tributários em vigor, incluindo a correspondência entre órgãos e unidades e prevendo um fluxo de informações que cheguem às instâncias decisórias, avaliando a necessidade de participação de outros órgãos no processo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2020	64. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem as atividades de estimação da fruição de benefícios tributários e cálculo da renúncia de receitas incorrida, bem como para as atividades de projeção das renúncias para os exercícios futuros e a produção dos demonstrativos requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal, considerando todos os benefícios de todos os tributos, individualizados por ato concessório, incluindo a elaboração de um anexo metodológico e o registro das memórias de cálculo da estimação apresentada;
Recomendações:	2020	65. Aprimore os Demonstrativos de estimativa e compensação das renúncias de receitas, incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei Complementar nº 101/2000, cuidando para que haja o mínimo indispensável de informações ocultadas em virtude de sigilo fiscal;

Fonte: elaborado pela fiscalização

No monitoramento realizado em 2021, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa¹⁰ 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.

O Quadro abaixo associa o eixo do Plano de Ação Proposto com o objetivo a ser atingido, conforme determinado pelo voto do Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2017. Referidos objetivos são tomados como critério para avaliação desta fiscalização quanto a se as providências tomadas pela Secretaria da Fazenda atendem ou não ao objetivo pretendido daquela ação:

Quadro 4 – Eixos do Plano de Ação x Expectativas a serem atendidas

Eixo/Ação, repactuados em 2020	Objetivo a ser atingido, conforme determinado pelo Voto do Relator - Contas do Governador do exercício de 2017 (1):
A - Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz	
A.1 - Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017	
B - Limites temporais de vigência de benefícios	
B.1 - Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017	2. Quanto aos Benefícios e incentivos fiscais vigentes:
B.2 - Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público	2.1. ... Reavaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, demonstrando a adequação à LDO, bem como os seus impactos orçamentário-financeiros no exercício vigente e os dois subsequentes.

¹⁰ Requisição DCG-1 nº 12/2022 – Item 26. Resposta Anexo B.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	2.2. Definir limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido. A vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.
B.3 - Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2.)	
C - Avaliação da renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno	
C.1 - Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria	
C.2 - Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB	2.1. Apresentar processos completos e providências necessárias para atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a cada benefício fiscal concedido...
C.3 - Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal	...
C.4 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020	5. Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.
C.5 - Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO	6. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.
C.6 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação PLDO 2021	
C.7 - Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos	
C.8 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020	
D - Normatização da Política de Incentivos Fiscais	
D.1 - Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	1. Normatizar a Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.
D.2 - Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta	
D.3 - Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual	
E - Controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Controles a Priori:	
E.1 - Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.)	3. Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.
Controles a posteriori:	4. Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.
E.2 - Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento	...
E.3 - Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.	6. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.
E.4 - Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas	
F - Parcelamentos, remissões e anistias	
F.1 - Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS	
F.2 - Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias	

Fonte: Elaborado pela fiscalização

(1) TC-003546.989.17-9. Parecer Prévio em 28/06/2018.

O quadro abaixo sintetiza as ações propostas, seus prazos originais, prorrogações propostas e a situação presente que pôde ser apurada até o encerramento dos trabalhos de fiscalização do exercício de 2021¹¹. As marcações em 'amarelo' na coluna "Prazo postergado - Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2021" se refere às ações ainda pendentes ou cumprida mas prejudicada por conteúdo insuficiente ou reprovada por órgão interno da Secretaria da Fazenda, conforme explicações apresentadas:

¹¹ Data de última resposta complementar à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, em 25/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro 5 – Monitoramento do Plano de Ação

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2020	Prazo postergado Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2021	Último andamento e situação atual
A - Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz				
A.1 - Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017	ago/19	03/2020 (em virtude de alterações no Convênio ICMS 190/2017)		Ação cumprida dentro do prazo do CONFAZ.
B - Limites temporais de vigência de benefícios				
B.1 - Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017	fev/19			Ação cumprida em prazo não determinado.
B.2 - Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público	abr/19			Ação cumprida dentro do prazo.
B.3 - Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2.)	ago/19	11/2019 (*) prazo da ação D.3.		Ação pendente.
				Na Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 não há menção sobre a estipulação de prazo e não incluiu a necessidade de realização de estudo que apresente "considerações sobre o prazo de vigência adotado" e que leve em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido; ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, além do necessário respeito aos efeitos na meta fiscal. Não é concebível a concessão de benefícios por prazo indeterminado, sem apresentação da necessária justificativa. Além disso, não se encontra no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



C - Avaliação da renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno				
C.1 - Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruidos considerados na LDO	set/19			Ação abandonada.
C.2 - Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal	dez/19			Ação abandonada.
C.1 - Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria		mai/20		Ação pendente. Em fiscalização do exercício de 2021: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022 traz a informação de que a publicação do Decreto Nº 66.457 em 29/01/2022, criou, na estrutura da Controladoria que integra a SFP, a Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais, cabendo-lhe exercer as funções de controle interno das atividades e órgãos envolvidos com a concessão de benefícios fiscais, o monitoramento de benefícios vigentes e a avaliação da efetividade da política de renúncia de receita. Ação precisa ser reformulada. Prejudicada por conteúdo que não atende à expectativa de atuação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, independente da estrutura da Secretaria da Fazenda. A intenção dessa nova unidade, no entanto, pôde ser apreciada no Relatório referente às Contas de 2019, no qual criticou a criação de uma unidade dentro da SFP para realizar o Controle Interno dos processos referentes a benefícios fiscais, o que traz riscos elevados de comprometimento da independência das auditorias e foge à boa prática de exercício do controle que deve se dar de forma independente e desvinculada da estrutura administrativa responsável pelas ações de estimação, concessão e monitoramento dos benefícios fiscais. A atuação que se espera, independente da atuação de auditoria interna da SFP, é a do Sistema de Controle Interno, atuante em estrutura externa da SFP, vinculada ao chefe do executivo.
C.2 - Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB		mai/20		Ação pendente.
C.3 - Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal		jun/20		Ação pendente.
		jul/20		Ação pendente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



C.4 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020				
C.5 - Elaborar roteiro de análise da fase de estimativa das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO		ago/20		Ação pendente.
C.6 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimativa PLDO 2021		out/20		Ação pendente.
C.7 - Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos		out/20		Ação pendente.
C.8 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020		jan/21		Ação pendente.
D - Normatização da Política de Incentivos Fiscais				
D.1 - Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	jun/19	jan/20	abr/22	Ação cumprida em abril /2022 - Resolução SFP 24 de 04/04/2022. Ação revisada em 03/2020. Em fiscalização do exercício de 2021: Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, a SFP apresentou prazos para: a) edição de Resolução SRF até 04/2022 (é a de nº 24/2022); b) edição de Memorando Circular SRE para padronização do fluxo de análise de pleitos relativos à concessão de benefícios fiscais nas áreas técnicas internas da Administração Tributária até junho/2022; e c) edição de Decreto ou resolução intersecretarial para disciplinar o funcionamento da Comissão para Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo ou de instância que venha a desempenhar esse papel, até dezembro/2022.
D.2 - Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta	jul/19	Prazo não estipulado	Prazo não estipulado	Ação cumprida inicialmente dentro do prazo, prejudicada pela sua reprovação em D.3. Ação pendente.
D.3 - Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual	nov/19	Prazo não estipulado	dez/22	Ação com prazo a transcorrer, após prorrogação Em fiscalização do exercício de 2021: Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, a SFP declarou que foram elaboradas minutas para a normatização de procedimentos, submetidas para deliberação pelas instâncias administrativas competentes. As iniciativas foram suspensas até que fosse dado andamento à reestruturação da SFP, que veio a ser implementada pelo Decreto Nº 66.457/2022,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



E - Controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais

Controles a Priori: E.1 - Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.)	dez/19		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente. A SFP editou, em 24/01/2019, o Memorando-Circular 01/2019-GS[2], que estabeleceu um trâmite para a concessão de benefícios tributários, focado exclusivamente no atendimento ao artigo 14 da LRF. Por meio dele, a CAT deve produzir um Sumário Quantitativo para a mensuração da renúncia envolvida, e as Assessorias do Gabinete do Secretário devem, em suas especialidades, atestar quanto à sua adequação orçamentária e quanto à sua neutralidade em relação às metas fiscais do exercício — ou, alternativamente, sua necessidade de compensação. E apenas isso. A recente Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 manteve, sem grandes alterações o conteúdo do Memorando-Circular 01/2019. Novidade introduzida é de que a manifestação da Assessoria de Economia e Finanças Públicas quanto a se a renúncia foi deduzida da estimativa de receita da Lei Orçamentária, pode se dar uma única vez, em até 5 dias após a sanção do PLOA, não havendo necessidade de manifestação em cada processo, individualmente. A Diretoria de Contas do Governador criticou essa postura ainda no Relatório de Análise das Contas de 2018, alertando para a necessidade de se incluir, no fluxo processual, estudos e levantamentos que demonstrassem o interesse público envolvido no benefício tributário, o diagnóstico da situação e os retornos socioeconômicos esperados com a edição da medida. Tais críticas foram repetidas no Relatório de Análise das Contas de 2019, mas a SFP permanece inerte quanto a essa necessidade. Os indícios são de que não há intenção da SFP em atender a essa determinação, que consta dos Pareceres Prévios de 2018, 2019 e 2020 (recomendação 62.1; 62.2; 62.8; 62.9 e 63). Não bastasse isso, é observado o frequente não atendimento a esse conjunto de estudos previamente à publicação de Decretos concedendo benefícios tributários.
Controles a posteriori: E.2 - Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento	mai/19		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente, mas reprogramada em 2021. Em fiscalização do exercício de 2021: Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, a SFP declarou que a Administração estuda proposta de consultoria especializada para elaboração de metodologia de análise do retorno socioeconômico e da eficiência econômico-fiscal de benefícios fiscais. A iniciativa permitirá estender a avaliação de resultados a benefícios inseridos em outras políticas que não aquela predominantemente voltada à promoção da competitividade do contribuinte paulista, em que se aplica o monitoramento mencionado. "Espera-se que a entrega dos estudos, bem como de manual para aplicação interna de metodologia proposta pela instituição a ser contratada, seja concluída"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



				até o final de 2022, prevendo-se a adoção do modelo a partir de 2023, a ser reaplicado internamente para outros casos de benefícios fiscais."
E.3 - Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.	ago/19	nov/19	Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação pendente.
E.4 - Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas	09/2019 (prazo inicial da rotina implementada)		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente. O Relatório de Execução GT-PRF nº 15/2019 encaminhou a Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais", de 30/09/2019. Trata-se de inclusão de alguns benefícios na análise proposta pela NT anterior, entregue em E.2, totalizando 9 benefícios monitorados para 1 aspecto dentre 255 vigentes em 31/12/2019. Esta seria a prova de que uma rotina de monitoramento de benefícios fiscais fora instaurada na SFP. Esse monitoramento foi considerado insuficiente pela fiscalização - Relatórios de 2019 e 2020.
F - Parcelamentos, remissões e anistias				
F.1 - Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS	abr/19			Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019. A SFP elaborou Nota Técnica na qual reafirma considerar condizente com a Lei 6.374/89 (Lei do ICMS/SP) os descontos concedidos nos seus Programas de Parcelamentos Especiais (PEP), além do decreto como instrumento constitucional de concessão. Tal NT foi editada em abril/2019, antes da jurisprudência sedimentada pelo STF na ADI 5.929-DF, que pacificou o entendimento de que benefícios concedidos por meio de decreto ferem a CF/88. Ainda assim, propôs procedimentos aplicáveis à concessão de novos parcelamentos, como maneira de aprimorar os controles necessários à gestão dos Programas. A Nota Técnica foi aprovada e os novos procedimentos deveriam ser objeto de apreciação na ação F.2.
F.2 - Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias	ago/19	11/2019 (*) prazo da ação D.3.		Ação pendente. O Relatório de Execução GT-PRF nº 10/2019, de 30/08/2019, transferiu a finalização dessa ação para a ação D.3, que trata da normatização. No entanto, a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução).

Fonte: elaborado pela fiscalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em resumo:

- a) Estão atendidos os Eixos A.1 e D.1, referente à convalidação Confaz e normatização para atendimento à LRF;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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 programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução);
- e) 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 concedida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro 6 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Monitoramento 2021

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 definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas Na Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 não há menção sobre a estipulação de prazo e não incluiu a necessidade de realização de estudo que apresente “considerações sobre o prazo de vigência adotado” e que leve em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido; ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, além do necessário respeito aos efeitos na meta fiscal. Não é concebível a concessão de benefícios por prazo indeterminado, sem apresentação da necessária justificativa. Além disso, não se encontra no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise.
Eixo C.1 e C.2 Substituído por C.1 a C.8	- 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.	Pendente de implementação Propostas originais foram abandonadas. Nova proposta (C.1 a C.8) ainda pendentes Ação precisa ser reformulada. Prejudicada por conteúdo que não atende à expectativa de atuação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, independente da estrutura da Secretaria da Fazenda.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	D.1. Expectativa atendida D.2 Pendente de implementação D.3. Prazo postergado, a transcorrer
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.	Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)
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.	F.1. Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019. F.2. Pendente de implementação

Fonte: Elaborado pela fiscalização

Desse modo, conclusão é de que o Plano de Ação pactuado em 2018, proposto pela SFP em atendimento à Determinação que constou no Parecer Prévio do Exercício de 2017, possuía 6 eixos, implementados parcialmente, conforme conclusões do relatório de fiscalização do exercício de 2020, mas cujas análises ainda são válidas para o exercício de 2021. Não houve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



evolução, ou seja, os eixos que constam como “atendidos”, já o estavam em 2020.

Ademais, o plano de ação segue sem atribuição de responsáveis por cada ação e sem cumprir os prazos prometidos, ainda que postergados pela própria Secretaria da Fazenda e Planejamento.

2.2 DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO PARA A CONCESSÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS

Esta análise busca verificar se a concessão de benefícios fiscais compõe um contexto maior de política pública. O objetivo é garantir que a decisão de concessão de benefícios tributários resultam de uma análise consciente de desenvolvimento socioeconômico, alinhado ao plano de governo, às leis orçamentárias e como estratégia de fomento a atividades privadas que possam contribuir para resultados públicos e interesses coletivos.

Uma discussão importante neste contexto vai além da legalidade e conformidade de processos. O que se busca é uma ampliação da consciência política e de gestores de políticas públicas, tomadores de decisão, afinal, é importante analisar se uma renúncia (ausência de arrecadação) pode implicar em restrições a uma potencial despesa direta mais importante ou vantajosa para o público.

Em relatórios anteriores, esta fiscalização verificou que existiu Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado (CAPDE) com atribuições muito úteis dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo, criada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 1, de 24/01/2007, alterada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 2¹², de 16/01/2009.

As funções atribuídas à Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado (CAPDE) são bastante nobres, com caráter propositivo, enunciadas com clareza no artigo 1º da Resolução Conjunta.

Art. 1º Fica instituída a Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.

Parágrafo único. À comissão compete analisar e propor medidas aos Secretários das respectivas pastas visando:

a) a ampliação do investimento e da oferta de empregos industriais e agroindustriais;

¹² Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2009%2fexecutivo%2520secao%2520i%2ffevereiro%2f18%2fpag_0029_B3OHA6OBMJ5P4e1DLUQDDR7M3QP.pdf&pagina=29&data=18/02/2009&adorno=Executivo%20i&paginaordenacao=100029. Acesso em 19/12/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



b) o aumento da competitividade, melhoria da gestão, da qualidade dos produtos e do desenvolvimento tecnológico do setor produtivo de São Paulo;

c) a adoção de parâmetros e critérios para concessão ou revogação de incentivos ou benefícios fiscais;

d) propor modificação e atualização da legislação. (**Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 2 de 16/01/2009**, grifo nosso)

O que as evidências coletadas por meio das Requisições de Documentos e Informações DCG-4 de nºs 39/2020, 56/2020 e 59/2020 indicaram foi que, apesar da Comissão ter como objetivo “analisar e propor medidas” em diversas frentes, sua função primordial, na prática, era analisar pleitos tributários advindos de empresas e associações representativas de setores produtivos, que reivindicavam renúncias de receitas ou simplificações tributárias.

Conclusão da fiscalização foi de que a CAPDE não mais funcionou a partir de 2018, não havendo mais sequer esse espaço institucional para o debate dos benefícios tributários a serem concedidos, nem a potencialidade de haver essa estrutura para a proposição de estratégias de desenvolvimento econômico e promoção da competitividade.

As determinações e recomendações quanto a este aspecto constaram dos exercícios de 2017 a 2020 mas, como se verá, ainda sem atendimento, e a previsão é a contratação de empresa de consultoria externa:

Quadro 7 – Síntese dos pareceres prévios de 2016 a 2020 quanto à categoria “Estudos e diagnóstico prévio”:

Ressalvas, Determinações e Recomendações	Exercício	Descrição
Determinações	2017	1) ... à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e ...
Determinações	2018	3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento , marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;
Recomendações:	2018	Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e ...
Recomendações:	2019	10.5. Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e ...
Determinações	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 6. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico , garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;
Determinações	2020	21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento , marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2020	41. Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos, demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes, integrando informações da área de atuação de outras Secretarias de Estado;
Recomendações:	2020	62.1. Da origem da demanda pelo benefício novo ou por modificação de benefício existente;
Recomendações:	2020	62.2. Da demonstração do interesse público atendido e impactos almejados;
Recomendações:	2020	62.8. Quando se tratar de benefício reformado, da demonstração da vantajosidade da alteração proposta, acompanhada dos estudos técnicos que comprovem a existência ou não de novos impactos fiscais;

Fonte: elaborado pela fiscalização

A fiscalização, em relatório de instrução do exercício de 2020, apontou que, com a implementação do Plano de Ação apresentado naquele exercício, a SFP tem trabalhado no sentido de cumprir os requisitos do Artigo 14 da LRF. Essa tarefa, no entanto, não supre a falta de uma análise de mérito dos benefícios, esta, muitas vezes, pertinente não ao campo funcional da SFP, mas ao campo funcional de outras Secretarias de Estado. Nesse aspecto, é insuficiente que a SFP atue sozinha nesse Plano de Ação, sendo ela tecnicamente incapaz de se pronunciar sobre objetivos específicos ou vantajosidade dos benefícios frente às dinâmicas próprias de seus mercados.

Para sua conclusão, a fiscalização analisou os pleitos de renúncia que transitaram pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), pela Secretaria da Fazenda, além das Secretarias de Estado¹³ cujos campos funcionais estavam ligados a benefícios tributários concedidos em 2019 e em 2020, acerca de sua participação prévia à edição desses atos normativos ou no monitoramento de seus resultados. O objetivo era compreender a quantidade e a qualidade das informações geradas nos processos de concessão de benefícios tributários, que embasariam a tomada de decisão.

O monitoramento realizado em 2021 identificou que até aquele momento¹⁴, decisão da Secretaria da Fazenda e Planejamento não envolve as demais Secretarias de Estado. Como solução a esta importante pendência, o plano de ação apresentado em 2022 indica a intenção de “contratação de consultoria externa”¹⁵, em que pese todo o *know how* e base de conhecimentos

¹³ As pastas requisitadas foram: Casa Civil, Governo, Agricultura e Abastecimento, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Saúde, Turismo e Cultura, por meio das Requisições de Documentos e Informações DCG-4 de nº 60/2020, 61/2020, 62/2020, 63/2020, 64/2020, 65/2020, 66/2020 e 67/2020, respectivamente.

¹⁴ Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 12/2022. Resposta em 05/04/2022.

¹⁵ “Por fim, quanto ao monitoramento dos resultados, conforme indicado no Plano de Ação apresentado no item 26, encontra-se em andamento a contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômica 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



de que dispõe a SDE, auxiliada pela Invest São Paulo, além de toda a estrutura de Secretarias e Órgãos envolvidos em temas específicos¹⁶ e que podem contribuir para o necessário estudo e diagnóstico de renúncia de receitas atinentes a políticas públicas que estão sob sua gestão e cuja capacidade de analisar a viabilidade técnica, a efetividade e impacto da política e o interesse público envolvidos nas atividades que sustentam as políticas públicas sob sua gestão, deveriam ser pré-requisitos para existência deste órgão.

Desse modo, importante esclarecer que, opinião desta fiscalização e das determinações/recomendações emitidas por este Tribunal é de que, a viabilidade e impactos orçamentários e financeiros são realmente de competência da Secretaria da Fazenda e Planejamento, porém, a viabilidade técnica da renúncia, a efetividade e impacto na política pública envolvida, além do interesse público são de responsabilidade e competência dos Órgãos gestores de referidas políticas. Exemplos: Secretaria da Saúde para concessão de benefícios em medicamentos; Secretaria de Agricultura e Abastecimento para benefícios na comercialização de hortifrutigranjeiros e de inseticidas; Secretaria de Turismo para concessão de benefícios às companhias aéreas; ou a Secretaria da Cultura e Economia criativa para benefícios na área cultural.

Assim, de forma conclusiva, **as evidências coletadas apontam que os processos encaminhados pela SFP para o Governador não contaram com a juntada de estudos técnicos que pudessem atestar a vantajosidade das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico. As evidências também apontam que, mesmo fora dos processos que encaminharam as propostas de benefícios tributários, há poucos estudos técnicos no arquivo da SFP. A solução buscada e proposta nesta oportunidade pela Secretaria da Fazenda e Planejamento é a contratação de consultoria externa.**

O efeito desta inércia do governo em realizar os estudos é a edição de atos de concessão de benefícios sem fundamentação do interesse público, do impacto na vida do cidadão e sem qualquer mapeamento dos retornos que podem ser esperados daqueles escolhidos como exceção ao pagamento de tributos definidos pela legislação paulista.

Além disso, a ausência destes estudos prévios dificultam ou até mesmo impedem o futuro monitoramento e avaliação do benefício, de modo a permitir ao Executivo paulista o conhecimento quanto à vantajosidade de se manter ou revogar a medida.

¹⁶ Exemplos: Secretaria da Saúde quando da concessão de benefícios fiscais para medicamentos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A pergunta realizada no relatório de instrução das Contas do Governador do exercício de 2020, permanece sem respostas: de que maneira o Secretário da Fazenda e Planejamento e o Governador do Estado decidem que conceder um benefício tributário é vantajoso em vista da renúncia de receitas que ele gera? Qual o interesse público envolvido, qual o retorno esperado e como isso pode ser controlado e mensurado?

São questões essenciais e que devem ser formalmente respondidas à sociedade, afinal, se tratam de recursos públicos que ficam em poder de terceiros e são objeto de tratamento tributário diferenciado onde uns são beneficiados em detrimento de outros.

2.3 VERIFICAÇÃO QUANTO À LEGALIDADE DOS ATOS CONCESSIVOS E NORMATIVOS E ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

Esta análise busca verificar se os benefícios fiscais vêm sendo incluídos no sistema tributário paulista de forma atenta ao dispositivo constitucional que determina o instrumento jurídico adequado para sua instituição. Entenda-se instituição de benefício fiscal como o ato que cria exceções e tratamentos diferenciados aos determinados pela lei, em sentido estrito, que instituiu o tributo no Estado, definiu situações de não incidência, carga tributária, contribuintes afetos, bases de cálculo, datas de pagamento, as exceções e limites que se aplicam.

Desde as análises de 2017, tem sido apontado por esta Diretoria a impropriedade da concessão de benefícios tributários por meio de Decreto do Governador. Frente aos óbices constituídos pelo §6º do artigo 150 da CF/8840, a Secretaria da Fazenda sempre advogou pela constitucionalidade da concessão via decreto apoiando-se na Lei Complementar 24/1975 — editada sob a vigência da Constituição Federal de 1967 —, no Parecer PA nº 35/2007, da Procuradoria Administrativa do Estado, e na alegação de que as decisões do STF sobre a matéria seriam controversas. Mesmo com a determinação constante do Parecer Prévio de 2018, exigindo lei específica para a internalização, na ordem jurídica estadual, do benefício aprovado em convênio ICMS pelo CONFAZ, a Secretaria da Fazenda e Planejamento insistiu na adoção da forma inconstitucional para as concessões.

No entanto, em fevereiro de 2020, foi julgada pelo STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.929-DF, que sedimentou o entendimento da inconstitucionalidade da concessão de benefícios tributários por meio de Decreto:

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA
AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA.

1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar [sic] do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art. 150 §6º, in fine).
2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa.
3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. (STF-ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação: Diário Oficial da União n. 39, de 27/02/2020)

A SFP, inconformada com a jurisprudência formada pelo STF, realizou consulta ao COMSEFAZ, acerca do que seriam “decisões contraditórias do STF” em virtude da ADPF 198-DF, cujo objeto era a regra de unanimidade para a aprovação dos convênios de ICMS no Confaz (e não as regras de internalização desses convênios)¹⁷. Na sequência, o Executivo paulista enviou à ALESP, também, o Projeto de Lei 529/2020, criando mecanismos que, na tese daquele Poder, legitimariam a manutenção da prática de edição de benefícios tributários de ICMS por meio de Decreto. Tais dispositivos foram aprovados na forma da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020 que inovou, criando a figura de concessão de benefícios fiscais “após manifestação do Poder Legislativo” em até 15 dias da publicação do Decreto pelo Poder Executivo, sob pena de perder a oportunidade para esta manifestação:

Artigo 23 – A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - **No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação**, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

¹⁷ a SFP que, em 14/09/2020, encaminhou ao Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados ou Distrito Federal – COMSEFAZ proposta de consulta a ser encaminhada à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN a respeito de dúvida sobre os efeitos da ADI 5.929/DF, considerando decisão recente do próprio STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 198-DF. Trata-se de questionamento do Distrito Federal quanto à constitucionalidade, à luz da CF/88, dos dispositivos da Lei Complementar nº 24/1975 que indicam a necessidade de decisão unânime dos Estados para a aprovação de convênios nas reuniões do CONFAZ. O objeto da ADPF não interfere no aspecto julgado na ADI 5.929-DF, posto que questiona a sistemática de aprovação de convênios, e não a sua forma de internalização no ordenamento jurídico dos Estados. No entanto, alega a SFP que, em dado trecho do voto da Ministra Relatora, houve possível menção à possibilidade de internalização dos convênios por decreto de forma equiparada à competência legislativa dos entes federados, o que traria confusão à interpretação da ADI 5.929-DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, **em caso de ausência de manifestação no prazo** assinalado no § 1º deste artigo, **o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados**, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, grifos nossos)

Assim como relatado em 2020, para esta fiscalização permanece a análise, **s.m.j.**, de que referido artigo 23 contraria a Constituição Federal de várias maneiras — pela autorização de concessão de benefícios em lei não específica, pela criação da figura de uma “manifestação legislativa” e, além, pela criação de uma “manifestação legislativa” tácita após um prazo de 15 dias, em sistemática verdadeiramente inovadora do processo legislativo. Tudo isso quando o §6º do artigo 150 da CF/88 estipula que benefícios só poderão ser concedidos *“mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição”*. Salvo melhor juízo, é opinião desta fiscalização que esse dispositivo incluído na Lei nº 17.293/2020 é flagrantemente inconstitucional. Além disso, é tecnicamente ininteligível, pois que a “manifestação legislativa” tácita favorável à renúncia de receita fica condicionada à *“previsão da despesa na Lei Orçamentária”* (art. 23, §2º).

Ainda sobre esta questão da reserva legal, a administração estadual já contava com o Parecer GPG 02/2019, emitido pela PGE, disponível no Acessório 3 - Lei de Responsabilidade Fiscal (TC 009612.989.19-9 - evento 70.2, dependente do processo das Contas de 2019, TC-002347.989.19-6). Referido parecer é anterior à decisão no âmbito da ADI 5.929-DF, mas a ela se coaduna, sendo base para a determinação 1.1 constante do Parecer Prévio das Contas de 2019¹⁸, em cujo voto se lê:

Muito mais recentemente, porém, o Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência oscilava quanto ao tema, reconheceu a necessidade de lei específica para veiculação de incentivo de ICMS, seja para atender à legalidade tributária, seja, especialmente, para cumprir a transparência e controle da execução financeira e orçamentária (ADI nº 5.929-DF, **Sessão Plenária de 14/2/2020**, Rel. Ministro Edson Fachin).

Sob tal perspectiva e ao encontro do nosso entendimento, a participação do Legislativo afirmou-se definitivamente, pela primeira vez em sede de controle concentrado, como obrigatória para concessão de benefícios fiscais, inclusive de ICMS.

Assim, os dissensos doutrinários, as oscilações jurisprudenciais e os entendimentos jurídico-administrativos materializados nos sempre douts Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado e dos órgãos

¹⁸ TC 002347.989.19-6, evento 219.1. Parecer Prévio. Publicado no Diário Legislativo de 03/07/2020, pág. 44.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



fazendários cedem espaço à unânime decisão do E. STF a propósito, tomada no mencionado julgamento de fevereiro de 2020, a partir de legislação do Distrito Federal. (Relatório e Voto. TC 002347.989.19-6, evento 213. Conselheiro-Relator Dr. Renato Martins Costa)

Quanto a este aspecto, ante a sua importância e grave desatendimento de norma constitucional, o TCESP vem emitindo determinações em todos os exercícios que, deliberadamente, não vêm sendo atendidas, também ao arrepio das disposições do Artigo 150, §6º da Constituição Federal. Os benefícios seguem sendo concedidos, ampliados ou revogados por meio de Decreto do Poder Executivo:

Quadro 8 – Síntese dos pareceres prévios de 2016 a 2020 quanto à categoria “Lei em sentido estrito”:

Ressalvas, Determinações e Recomendações:	Exercício	Descrição
Determinações	2018	1 - ... além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/BB c.c. Lei Complementar nº 241/1975 e S 6º do art. 150 da CF/BS);
Determinações	2019	10 ... edição de lei em sentido estrito , que preveja, inclusive, ...
Determinações	2019	1.1. ... 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. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;
Determinações	2020	7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto , dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;
Determinações	2020	A Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;
Determinações	2020	21.1 ... 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. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;

Fonte: Elaborado pela legislação

2.4 ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES Nº 01/2020 DO TCESP

As Instruções nº 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pela Resolução nº 07/2020, publicadas originalmente em 22/09/2020¹⁹, dispõe sobre a documentação a ser encaminhada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, para fins de fiscalização.

O artigo 3º, XVII, determina o envio, de forma quadrimestral, da legislação concedente de benefícios fiscais, identificando os que entraram em vigência e as que foram revogadas no período, acompanhada dos estudos que indicam os impactos financeiros e orçamentários, as medidas de compensação e a previsão nas LDO, e, no inciso XVIII, o quadro demonstrativo do montante de benefícios fiscais fruídos, por tributo, por modalidade de renúncia e por setor econômico, no período e acumulado do exercício.

¹⁹ E atualização pela Resolução nº 11/2021, publicada em 16/12/2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Através da Informação nº 64/2022 – SRG-G²⁰, a Subsecretaria da Receita Estadual fornece a legislação concedente de benefícios fiscais no período e, na sequência, informa que, para elaboração do PLDO 2022 foi calculado o percentual de renúncia por modalidade de benefício, utilizando-se o ano base de 2019 para isenções e reduções de base de cálculo de ICMS, e o ano de 2020 para o crédito outorgado, ou seja, existe um período de defasagem:

Com relação ao montante de benefícios fiscais fruídos, é importante destacar que, conforme esclarecimentos prestados ao TCESP em oportunidades anteriores, **o levantamento das informações tem ocorrido em base anual**, para subsidiar a estimação do gasto tributário que deve constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Esclarece que a apuração de renúncias de receitas constitui um processo relativamente complexo de extração, análise e tratamento de dados, o que demanda tempo para obtenção de resultados com maior acurácia, atualmente superior ao período quadrimestral.

O artigo 5º, XX, determina o envio de relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.

Através do evento 56.100, a Secretaria da Fazenda e Planejamento, através da CAT-G – Subsecretaria da Coordenadoria da Administração Tributária, através de Despacho S/N, informa 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.”

Art. 5º A Secretaria da Fazenda e Planejamento deverá inserir, no processo eletrônico relativo ao *Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador*, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior:

...

XX - relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade; e

²⁰ TC-005075.989.21 – Acompanhamento da Execução Orçamentária. Evento 48.2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3 CONCLUSÃO

Desta forma, o monitoramento teve como objetivo acompanhar a evolução das ações empreendidas pelo Governo do Estado quanto às ressalvas, recomendações e determinações das fiscalizações anteriores.

O tema renúncia de receitas foi abordado como Ressalva em quatro dos cinco exercícios²¹ e, além disso, de 2017 a 2020 foram emitidas 90 determinações e recomendações, na forma categorizada por esta fiscalização e organizadas no Apêndice B.

Em 2021, foi incluído o inciso IV ao §3º do art. 198 do Código Tributário Nacional. Referido artigo era o principal motivo apontado pela Administração Tributária para não fornecer informações solicitadas pela fiscalização, sob alegação de sigilo fiscal.

Indisponível o argumento de sigilo fiscal, a administração reconheceu que, dentre os controles e sistemas disponíveis, não há o controle capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário.

Como efeito desta falta de controle, algumas limitações se impõem à fiscalização de regularidade da renúncia de receitas não sendo possível opinar, com segurança, quanto a aspectos como:

- a) Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;
- b) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;
- c) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
- d) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
- e) 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 governante;

²¹ Exceção se deu em 2017 por ser o primeiro ano de efetiva fiscalização e, foi concedida a oportunidade de pactuação do Plano de Ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- f) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- g) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- h) Desvios de finalidade na concessão de benefícios;

Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também fica inviável a avaliação de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

Portanto, neste aspecto, esta fiscalização continua com limitações.

Monitoramento do Plano de ação em 2021 concluiu que não houve evolução de providências durante este exercício. Dentre as recomendações do exercício de 2020 apenas as de número 62.4 a 62.7 estão abordadas na Resolução SF nº 24 de 04/04/2022 (Anexo B.1), assim como já estavam pelo Memorando Circular 01/2019 (Anexo B.1).

A fiscalização, em relatório de instrução do exercício de 2020, apontou que, com a implementação do Plano de Ação apresentado naquele exercício, a SFP tem trabalhado no sentido de cumprir os requisitos do Artigo 14 da LRF. Essa tarefa, no entanto, não supre a falta de uma análise de mérito dos benefícios, esta, muitas vezes, pertinente não ao campo funcional da SFP, mas ao campo funcional de outras Secretarias de Estado. Nesse aspecto, é insuficiente que a SFP atue sozinha nesse Plano de Ação, sendo ela tecnicamente incapaz de se pronunciar sobre objetivos específicos ou vantajosidade dos benefícios frente às dinâmicas próprias de seus mercados.

A ausência de estudos prévios dificultam ou até mesmo impedem o futuro monitoramento e avaliação do benefício, de modo a permitir ao Executivo paulista o conhecimento quanto à vantajosidade de se manter ou revogar a medida.

Os benefícios fiscais seguem sendo concedidos, ampliados ou revogados por meio de Decreto do Poder Executivo. Determinação de anos anteriores, alinhada à decisão do STF é de que deve se dar por lei.

São questões essenciais e que devem ser formalmente respondidas à sociedade, afinal, se tratam de recursos públicos que ficam em poder de terceiros e são objeto de tratamento tributário diferenciado onde uns são beneficiados em detrimento de outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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

Categorização (*1)	Análise da fiscalização	Conclusão
Sigilo Fiscal	Em 16/12/2021 foi incluído o inciso IV ao §3º do art. 198²² do Código Tributário Nacional. Referido artigo era o principal motivo apontado pela Administração Tributária para não fornecer informações solicitadas pela fiscalização. Em requisição enviada pela fiscalização em março/2022, algumas informações antes negadas foram enviadas. Negativa se deu apenas quanto a valores fruídos por beneficiário, onde a Secretaria assumiu que “não possui este controle”. Além disso, a SFP informou ainda que os demonstrativos da LDO 2023 seguirão sem dados consolidados, ou seja, a Administração Fazendária, após a alteração do CTN, concorda que não mais existe o resguardo do sigilo fiscal, para os contribuintes do ICMS.	Atendido
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
Confaz	Ainda existem benefícios concedidos em anos anteriores, sem o registro CONFAZ.	Atendido
Lei em sentido estrito	Até 2021, os benefícios fiscais seguem sendo concedidos por meio de Decreto do Poder Executivo.	Não atendido
Estudos diagnóstico prévio e Avaliação 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 de 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	Maioria 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

²² CTN - Art. 198 -

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

...

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.
Lei Complementar 187, de 16/12/2021, art. 45 (acrescenta o inc. IV).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Reconhecimento Contábil	A SFP vem entendendo que: - 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. Portanto, divergente do entendimento da IPC nº 16 e MCASP vigente para 2021 e para 2022.	Não atendido
Transparência	Publicidade é dada à legislação, através do DOE e Portal da Secretaria da Fazenda. Não existe transparência quanto a beneficiários, valores fruídos, seja por modalidade de renúncia, por setor ou por contribuinte.	Não atendido.
Atuação do controle interno	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.	Não atendido.
Plano de Ação	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. O plano não atribui responsabilidades, não cumpriu os prazos prometidos, ainda que postergados. Portanto, são necessárias adequações.	Não atendido
Crédito Acumulado	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. 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. A SFP entende que não são necessários estudos sobre os impactos econômicos e patrimoniais e, segue, sem reconhecer importante passivo do Poder Público.	Não atendido

Fonte: elaborado pela fiscalização

Notas: (*1) Elaborada e detalhada por Determinação e Recomendação, no APÊNDICE B.

Em vista dessas conclusões, encaminham-se, para apreciação, propostas de recomendação e/ou determinação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



4 PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação é que, s.m.j, a administração tributária do governo estadual paulista:

- Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar a quem está destinando importantes recursos e, portanto, privando outras políticas públicas sob sua responsabilidade.

Sem evolução de providências durante o exercício de 2021. Dentre as recomendações do exercício de 2020 apenas as de número 62.4 a 62.7 estão abordadas na Resolução SF nº 24 de 04/04/2022 (Anexo B.1), assim como já estavam pelo Memorando Circular 01/2019.

O Plano de Ação pactuado em 2018, proposto pela SFP em atendimento à Determinação que constou no Parecer Prévio do Exercício de 2017, possuía 6 eixos, implementados parcialmente, conforme conclusões do relatório de fiscalização do exercício de 2020, mas cujas análises ainda são válidas para o exercício de 2021.

- Recomenda-se a adoção do Plano de ação e a indicação de responsáveis e prazos para sua efetiva implementação.

- Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor beneficiado, nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público.

- Prime por atender às determinações das Instruções nº 01/2020.

Por fim, sugestão é de que haja determinação para a proposição de novos prazos para adoção de providências e efetivo andamento do Plano de Ação, sob pena de aplicação de multa disciplinada pelo art. 104 da LC 709/93²³.

As reincidências no descumprimento das determinações deste TCESP, identificadas a seguir e que constaram de pareceres das contas de 2017 a 2020, bem como dos descumprimentos de instruções do TCESP, submetidos à

²³ **Artigo 104** - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas;

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Alemp para ratificações e julgamentos das contas do governador, constituem requisitos, S.M.J., para aplicação de multa disciplinada no art. 104,VI, da LC 709/93.

Quadro 10: Determinações do exercício de 2020, com conteúdos similares a determinações de exercícios anteriores

Ressalvas, Determinações e Recomendações	Exercício	Descrição	Categorização
Ressalvas:	2020	Determinações decorrentes das ressalvas: Ao Governo do Estado: Determinações 6 a 10; À Secretaria da Fazenda e Planejamento: Determinações 19 a 21.	Renúncia
Determinações	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 6. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico , garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto , dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	8. Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;	Atuação do controle interno
Determinações	2020	10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Plano de Ação
Determinações	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	17. Regularize as minutas de atos concessórios de benefícios tributários, de modo que contenham estudos que garantam o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	18. Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ ;	Confaz



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Determinações	2020	19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2º, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	19. ... as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	Reconhecimento contábil
Determinações	2020	21. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos: 21.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, ...	Confaz
Determinações	2020	21.1 ... 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. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	21.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal , quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2º, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento , marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	21.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, ...	Mensuração
Determinações	2020	21.4 ... sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2º, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.4 ... o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados;	Avaliação e Monitoramento

Fonte: Elaborado pela fiscalização

Nota: As determinações 17, 18, 21.1 e 21.2, destacadas em azul, tiveram alguma evolução de cumprimento quanto ao que foi determinado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



APÊNDICES

APÊNDICE A - Relação de Processos TCESP

Exercício	Processo	Relator	Responsável:	Parecer:	Data
2016	TC-5198/989/16	Conselheiro Antonio Roque Citadini	Geraldo Alckmin	Parecer favorável à aprovação ... Consignando alerta, ressalvas e recomendações.	21/06/2017
2017	TC-003546.989.17-9	Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues	Geraldo Alckmin	Parecer favorável à aprovação ... Ressalvados atos pendentes de exame e/ou julgamento pela Corte, vencido, parcialmente, o Auditor Conselheiro-Substituto Samy Wurman, ao que fazia ressalvas quanto aos itens precatórios judiciais, renúncia de receitas e contratações na área da saúde, ... bem como determinar..., reiterar recomendações... e Recomendar ...	28/06/2018
2018	TC-006453.989.18-8	Conselheira Cristiana de Castro Moraes Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo	Geraldo Alckmin (01/01 a 05/04/18) Márcio França (06/04 a 31/12/18)	por unanimidade, emitir Parecer favorável à aprovação ..., com ressalvas aos tópicos de cancelamento de Restos a Pagar Processados, Precatórios, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos no Ensino, modulação de efeitos quanto à aplicação de recursos do FUNDEB, determinações e recomendações contidas no voto da Conselheira Relatora; e, por maioria, apenas quanto à forma da modulação de efeitos, ...	26/06/2019
2019	TC-002347.989.19-6	Conselheiro Renato Martins Costa	João Dória	Parecer favorável à aprovação das contas, com ressalvas, determinações e recomendações.	30/06/2020
2020	TC-005866.989.20-5	Conselheiro Dimas Ramalho	João Dória	Parecer favorável à aprovação ... Com ressalvas relativas ao ensino (APMs), à renúncia fiscal, à previdência social, e ao não atendimento do decidido em pareceres anteriores, sem prejuízo da emissão das recomendações e determinações consignadas, ...	23/06/2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



APENDICE B - Síntese de Ressalvas, Determinações e Recomendações - Fiscalização da Renúncia de Receitas - 2016 a 2020

Objeto: Fiscalização da Renúncia de Receitas

Ressalvas, Determinações e Recomendações:	Exercício	Descrição	Categorização
Ressalvas:	2016	II.2 - Renúncia de Receitas na concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, o governo deverá atender o quanto determina o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal , comprovando, sempre, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício fiscal iniciar sua vigência e também nos dois seguintes, conforme ali prescrito.	Renúncia
Determinações	2017	DETERMINAR ... que observado o prazo de 90 (noventa) dias: 1) Apresente Plano de Ação com vistas à ...	Plano de Ação
Determinações	2017	1) ... geração de informações verossímeis e ...	Mensuração
Determinações	2017	1) ... à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e ...	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2017	1) ... à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e ...	Avaliação e Monitoramento
Determinações	2017	1) e seu impacto nas finanças do Estado.	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2017	2) Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.	Normatização
Recomendações:	2017	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;	Vigência dos benefícios
Recomendações:	2017	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;	Atuação do controle interno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2017	17) Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;	Normatização
Recomendações:	2017	18) Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); ...	Confaz
Recomendações:	2017	18) ... 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,	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Recomendações:	2017	18) ... bem como avalie os retornos socio econômicos esperados;	Avaliação e Monitoramento
Recomendações:	2017	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.	Remissões e anistias
Ressalvas:	2018	Parecer favorável à aprovação ..., com ressalvas aos tópicos de ... Renúncia de Receitas e ...	Renúncia
Determinações	2018	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, ...	Confaz
Determinações	2018	1 - ... além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/BB c.c. Lei Complementar no 241/1975 e S 6o do art. 150 da CF/BS);	Lei em sentido estrito
Determinações	2018	2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2018	3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento , marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2018	4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, ...	Mensuração
Determinações	2018	4 - ... sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2018	4 - o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.	Avaliação e monitoramento
Recomendações:	2018	Relativamente à Renúncia de Receitas: - Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;	Transparência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2018	Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Recomendações:	2018	... e do seu impacto para as finanças do Estado;	Mensuração
Recomendações:	2018	Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;	Plano de Ação
Recomendações:	2018	Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;	Atuação do controle interno
Recomendações:	2018	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;	Vigência dos benefícios
Recomendações:	2018	Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;	Normatização
Recomendações:	2018	Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e ...	Estudos e diagnóstico prévio
Recomendações:	2018	...e posterior avaliação dos retornos alcançados;	Avaliação e Monitoramento
Recomendações:	2018	Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e ...	Mensuração
Recomendações:	2018	... garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Ressalvas:	2019	Determinações por conta das ressalvas: Ao Governo do Estado: Determinações 8, 9 e 10; À Secretaria da Fazenda e Planejamento: Determinações 1.1 a 1.4.	Renúncia
Determinações	2019	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17,...	Confaz
Determinações	2019	8. ... dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Plano de Ação
Determinações	2019	9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF);	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Determinações	2019	10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ ,...	Confaz
Determinações	2019	10. ... previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2019	10 ... edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, ...	Lei em sentido estrito
Determinações	2019	10 ... prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.	Vigência dos benefícios
Determinações	2019	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos: 1.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e,...	Confaz
Determinações	2019	1.1. ... 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. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2019	1.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2019	1.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e,	Avaliação e Monitoramento
Determinações	2019	1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, ...	Mensuração
Determinações	2019	1.4 sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2019	1.4 o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.	Avaliação e Monitoramento
Recomendações:	2019	10.1. Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Recomendações:	2019	10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;	Atuação do controle interno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2019	10.3. Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estejam 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;	Vigência dos benefícios
Recomendações:	2019	10.4. Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;	Normatização
Recomendações:	2019	10.5. Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e ...	Estudos e diagnóstico prévio
Recomendações:		10.5 ... posterior avaliação dos retornos alcançados;	Avaliação e Monitoramento
Recomendações:	2019	10.6. Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2º, V e 14 da LRF)
Recomendações:	2019	10.12. Aprofunde medidas no sentido de garantir o acesso desta E. Corte aos dados relativos à arrecadação e à concessão de benefícios tributários;	Sigilo Fiscal
Recomendações:	2019	10.13. Realize estudos acerca do crédito acumulado de ICMS, avaliando os respectivos efeitos nos resultados financeiros e patrimoniais do Governo do Estado;	Crédito Acumulado
Recomendações:	2019	10.14. Reavalie prioritariamente a viabilidade da manutenção de benefícios tributários com vigência de mais de 20 (vinte) anos e com prazo indeterminado;	Vigência dos benefícios
Recomendações:	2019	10.15. Efetue levantamento específico e mais acurado que indique o valor que efetivamente deixará de ser arrecadado em virtude da concessão de benefícios tributários;	Mensuração
Ressalvas:	2020	Determinações decorrentes das ressalvas: Ao Governo do Estado: Determinações 6 a 10; À Secretaria da Fazenda e Planejamento: Determinações 19 a 21.	Renúncia
Determinações	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 6. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico , garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto , dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;	Lei em sentido estrito


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR


Determinações	2020	8. Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;	Atuação do controle interno
Determinações	2020	10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Plano de Ação
Determinações	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	17. Regularize as minutas de atos concessórios de benefícios tributários, de modo que contenham estudos que garantam o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	18. Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ ;	Confaz
Determinações	2020	19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	19. ... as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	Reconhecimento contábil
Determinações	2020	21. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos: 21.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, ...	Confaz
Determinações	2020	21.1 ... 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. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	21.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal , quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento , marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e	Estudos e diagnóstico prévio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Determinações	2020	21.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, ...	Mensuração
Determinações	2020	21.4 ... sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.4 ... o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados;	Avaliação e Monitoramento
Recomendações:	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 40. Estude a viabilidade de melhor aparelhar o campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;	Normatização
Recomendações:	2020	41. Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos , demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes, integrando informações da área de atuação de outras Secretarias de Estado;	Estudos e diagnóstico prévio
Recomendações:	2020	42. Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19;	Atuação do controle interno
Recomendações:	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 62. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação , por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de edição (concessão, ampliação, reversão, modificação) de benefícios tributários por ato com força normativa, que discipline, explicitamente, a instrução de processo próprio e seus ritos, abrangendo todas as modalidades de benefícios tributários, com documentação comprobatória encartada ao processo, datada e com indicação do(s) responsável(is) pela informação;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.1. Da origem da demanda pelo benefício novo ou por modificação de benefício existente;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.2. Da demonstração do interesse público atendido e impactos almejados;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.3. Da comprovação de legalidade amparada por convênio ICMS previamente aprovado e ratificado pelo CONFAZ , quando aplicável;	Plano de Ação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações:	2020	62.4. Da quantificação da renúncia de receita envolvida ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.5. Da quantificação do impacto orçamentário-financeiro ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.6. Da quantificação do impacto sobre as metas fiscais do exercício ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.7. Quando aplicável, da seleção de medida compensatória e demonstração de sua vigência e adequação, acompanhada dos estudos técnicos;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.8. Quando se tratar de benefício reformado, da demonstração da vantajosidade da alteração proposta , acompanhada dos estudos técnicos que comprovem a existência ou não de novos impactos fiscais;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	62.9. Do planejamento do monitoramento e das avaliações futuras do benefício , com a proposta de dados e indicadores para coleta, objetivos de avaliação e periodicidade, com justificativas acompanhadas dos estudos técnicos;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	63. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de monitoramento e avaliação periódica dos benefícios tributários em vigor, incluindo a correspondência entre órgãos e unidades e prevendo um fluxo de informações que cheguem às instâncias decisórias, avaliando a necessidade de participação de outros órgãos no processo;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	64. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem as atividades de estimação da fruição de benefícios tributários e cálculo da renúncia de receitas incorrida, bem como para as atividades de projeção das renúncias para os exercícios futuros e a produção dos demonstrativos requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal, considerando todos os benefícios de todos os tributos, individualizados por ato concessório, incluindo a elaboração de um anexo metodológico e o registro das memórias de cálculo da estimação apresentada;	Plano de Ação
Recomendações:	2020	65. Aprimore os Demonstrativos de estimativa e compensação das renúncias de receitas , incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei Complementar nº 101/2000, cuidando para que haja o mínimo indispensável de informações ocultadas em virtude de sigilo fiscal;	Plano de Ação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



LISTA DE ANEXOS

ANEXO B.1 – Revisão do Plano de Ação. Resposta à Requisição DCG-1 nº 12/2022

ANEXO B.2 – Instrumentos normativos: Memorando 01/2019 e Resolução 24_2022 – SFP.