



Processo nº:	TC-32642/026/12.
Interessado:	Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - SINFRESP.
Assunto:	Comunica possíveis irregularidades referentes à forma de contabilização das devoluções de créditos e prêmios efetuados no âmbito do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, criado pela Lei Estadual 12.685/07 ("Nota Fiscal Paulista").

Trata-se de representação ofertada pelo Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - SINFRESP, comunicando possíveis irregularidades referentes à forma de contabilização das devoluções de créditos e prêmios efetuados no âmbito do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, criado pela Lei Estadual 12.685/2007 (Programa "Nota Fiscal Paulista") (fls. 01/06, docs. fls. 07/48).

Sustenta o representante que **(i)** o procedimento contábil adotado (contabilização dos créditos e dos prêmios como dedução da receita bruta do ICMS) acarreta indevida redução da receita do ICMS, com reflexo nos repasses aos Municípios, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica ("FUNDEB") e às universidades e escolas técnicas públicas estaduais, além de afetar os montantes mínimos a serem aplicados pelo Estado em saúde e ensino.

Sustenta ainda que **(ii)** os créditos e os prêmios pagos no âmbito do programa constituem renúncia de receita, e precisariam ter respeitado os regramentos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a representação não aborde especificamente este tema, pertinente observar que o estudo juntado aos autos às fls. 08/33 - elaborado pelo próprio sindicato, frise-se - afirma que **(iii)** o programa é deficitário.

Instado, o Secretário da Fazenda do Estado prestou esclarecimentos (fls. 53/57, docs. fls. 58/62).

Segundo aduziu, **(i)** o tratamento contábil atribuído aos créditos e prêmios sorteados no programa, ditos "valores retornados", segue o art. 8º da Lei Estadual



12.685/2007, segundo o qual tais valores serão contabilizados à conta da receita do ICMS, isto é, reduzem o montante arrecadado e não são considerados como receita tributária para nenhum efeito. Ademais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 20.06.2011, permite reduzir da receita orçamentária as parcelas porventura restituídas (item 01.03.04.01 – Deduções da Receita Orçamentária).

Acrescenta que **(ii)** os valores retornados não configuram renúncia de receita, pois tais montantes não ingressam nos cofres públicos como receita tributária permanente, tratando-se de mera movimentação de caixa extra orçamentária, vez que seu ingresso nos cofres públicos vem sempre acompanhado da obrigação de devolução posterior, ainda que condicionada à solicitação do consumidor interessado.

Por fim, **(iii)** argumenta e junta estudo da Coordenadoria da Administração Tributária afirmando que resultado líquido do programa, desde sua implantação até julho de 2012, pode ser estimado em R\$3.498 milhões no regime de competência ou em R\$6.059 milhões no regime de caixa, além de ganhos intangíveis de enorme repercussão, como mudança cultural entre estabelecimentos, consumidores e fisco, e estruturação de sistemas para receber e processar uma enorme massa de dados transmitida diariamente pelos contribuintes do ICMS.

A Assessoria Técnico-Jurídica, após percuente análise, manifestou-se pela improcedência da representação (fls. 75/87), vez que, sua opinião, **(i)** o critério adotado pela Secretaria da Fazenda para contabilização do Programa através de dedução de receita encontra respaldo nas normas contábeis modernas.

Segundo sua análise, **(ii)** apesar de o Programa efetivamente configurar renúncia de receita – a despeito das considerações da Administração -, por corresponder tratamento diferenciado a uma parcela de contribuintes, isto não refletiu em ilegalidade do Programa, vez que *“as medidas de salvaguarda para manutenção do volume de receita previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal foram plenamente atendidas pelo incremento na arrecadação decorrente do próprio programa e da entrada em vigor do simples Nacional”*. A corroborar esta posição, e **(iii)** para afastar a alegação de que o programa seria deficitário, a ATJ valeu-se da avaliação elaborada pela Coordenadoria da Administração Tributária.

A douta Procuradoria da Fazenda do Estado opinou no mesmo sentido, pela improcedência da representação (fls. 90/94).



Segundo aduz, **(i)** a representação visaria, por via oblíqua e extemporânea, ataque à constitucionalidade da Lei Estadual 12.685/2007; ainda que assim não fosse, não haveria irregularidade contábil no procedimento em testilha, pois estaria de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme já exposto pela ATJ.

De outro lado, **(ii)** não vislumbrou no programa renúncia de receita, pois não se trataria de receita tributária permanente, e por não haver tratamento diferenciado, mas apenas *“benefícios concedidos indistintamente a todos os consumidores”*.

Às fls. 102/105 foi juntada cópia da manifestação preliminar do MPC ofertada no TC-17700/026/16, autuado como Anexo 3 ao TC-4552/026/16 (que trata do Acompanhamento das Contas do Governador), relativo às noticiadas alterações que teriam sido promovidas no Programa “Nota Fiscal Paulista”. Ainda não houve retorno quanto às diligências ali propostas.

Vêm os autos com vistas ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Configuração de ato de renúncia de receita conforme conceito do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Primeiramente, incumbe verificar se o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo (popularmente conhecido como “Nota Fiscal Paulista”), instituído e regulamentado pela Lei Estadual 12.685/2007, configuraria ou não ato de renúncia de receita.

De plano, é preciso pontuar que a lista de atos de renúncia de receita arrolada no art. 14, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições) tem caráter meramente exemplificativo. O conceito de renúncia de receita da Lei de Responsabilidade Fiscal busca ser o mais abrangente possível ao valer-se da fórmula ampliativa *“e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”*.

E o Programa Nota Fiscal Paulista enquadra-se justamente nesta situação.



Isto porque o programa em questão garantiu, a certas e restritas pessoas, a possibilidade de serem ressarcidas, na forma de créditos.

Veja-se o teor da norma inquinada:

Lei Estadual 12.685/2007, art. 2º - A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal de estabelecimento fornecedor localizado no Estado de São Paulo, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.

§ 1º - Os créditos previstos no "caput" deste artigo somente serão concedidos se:

1 - o documento relativo à aquisição for um Documento Fiscal Eletrônico, assim entendido aquele constante de relação a ser divulgada pela Secretaria da Fazenda;

2 - o adquirente, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF/MF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ/MF, for:

a) pessoa física;

b) empresa optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições - Simples Nacional, instituído pela Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

c) entidade de direito privado sem fins lucrativos, conforme disciplina a ser estabelecida pela Secretaria da Fazenda;

d) o condomínio edilício.

§ 2º - Os créditos previstos no "caput" deste artigo não serão concedidos:

1. na hipótese de aquisições que não sejam sujeitas à tributação pelo ICMS;

2. relativamente às operações de fornecimento de energia elétrica e gás canalizado ou de prestação de serviço de comunicação;

3. se o adquirente for:

a) contribuinte do ICMS sujeito ao regime periódico de apuração;

b) órgão da administração pública direta da União, dos Estados e dos Municípios, bem como suas autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, exceto as instituições financeiras e assemelhadas;

4. na hipótese de o documento emitido pelo fornecedor:

a) não ser documento fiscal hábil;

b) não indicar corretamente o adquirente;

c) tiver sido emitido mediante fraude, dolo ou simulação.

Ainda que o Programa Nota Fiscal Paulista não tenha o intuito de reduzir a arrecadação total do ICMS (pelo contrário, visa justamente seu acréscimo), os créditos a serem pagos pelo programa configuram tratamento diferenciado a certos beneficiários.

Procedimento adotado para contabilizar os créditos pagos no âmbito do Programa Nota Fiscal Paulista.

Considerando, então, tratar-se de caso de renúncia de receita, resta saber se a forma de contabilizar o Programa Nota Fiscal Paulista adotada pelo Estado encontra suporte normativo.



Conforme estipula o art. 8º da citada Lei Estadual 12.685/2007, os créditos pagos aos beneficiários (chamados de “valores retornados”) devem ser contabilizados à conta da receita do ICMS.

De fato, *considerando-os como renúncia de receita*, os valores retornados devem ser deduzidos da receita apurada, e não contabilizados como despesa.

Atualmente, o tema encontra a seguinte disciplina na 7ª edição do MCASP - Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (válido a partir de 2017)¹:

“3.6.1. Deduções da Receita Orçamentária

O critério geral utilizado para registro da receita orçamentária é o do ingresso de disponibilidades.

No âmbito da administração pública, a dedução de receita orçamentária é utilizada nas seguintes situações, entre outras:

a. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a lei vigente (se não houver a previsão como despesa); e

b. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente.

Se a receita arrecadada possuir parcelas destinadas a outros entes (repartição tributária), a transferência poderá ser registrada como dedução de receita ou como despesa orçamentária, de acordo com a legislação em vigor.

Se houver parcelas a serem restituídas, em regra, esses fatos não devem ser tratados como despesa orçamentária, mas como dedução de receita orçamentária, pois correspondem a recursos arrecadados que não pertencem à entidade pública e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, não necessitando, portanto, de autorização orçamentária para a sua execução.

A contabilidade utiliza conta redutora de receita orçamentária para evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais.

3.6.1.1. Restituições de Receitas Orçamentárias

Depois de reconhecidas as receitas orçamentárias, podem ocorrer fatos supervenientes que ensejem a necessidade de restituições, devendo-se registrá-los como dedução da receita orçamentária, possibilitando maior transparência das informações relativas à receita bruta e líquida.

O processo de restituição consiste na devolução total ou parcial de receitas orçamentárias que foram recolhidas a maior ou indevidamente, as quais, em observância aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, devem ser devolvidas. Não há necessidade de autorização orçamentária para sua devolução. Na União, a restituição é tratada como dedução de receita. Se fosse registrada como despesa orçamentária, a receita corrente líquida ficaria com um montante maior que o real, pois não seria deduzido o efeito dessa arrecadação imprópria.

Com o objetivo de proceder a uma padronização contábil e dar maior transparência ao processo de restituição de receitas, a legislação federal assim estabelece:

Lei nº 4.862/1965:

Art. 18 A restituição de qualquer receita da União, descontada ou recolhida a maior será efetuada mediante anulação da respectiva receita, pela autoridade incumbida de promover a cobrança originária, a qual, em despacho expresso, reconhecerá o direito creditório contra a Fazenda Nacional e autorizará a entrega da importância considerada indevida. [...]

§4º Para os efeitos deste artigo, o regime contábil fiscal da receita será o de gestão, qualquer que seja o ano da respectiva cobrança.

¹ À época da resposta da SEFAZ, vigia a 3ª edição do MCASP, que, neste tocante, pouco difere da edição atual.



§5º A restituição de rendas extintas será efetuada com os recursos das dotações consignadas no Orçamento da Despesa da União, desde que não exista receita a anular.

Decreto-lei nº 1.755/1979:

Art. 5º A restituição de receitas federais e o ressarcimento em espécie, a título de incentivo ou benefício fiscal, dedutíveis da arrecadação, mediante anulação de receita, serão efetuados através de documento próprio a ser instituído pelo Ministério da Fazenda.

Decreto nº 93.872/1986:

Art. 14 A restituição de receitas orçamentárias, descontadas ou recolhidas a maior, e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal, dedutíveis da arrecadação, qualquer que tenha sido o ano da respectiva cobrança, serão efetuados como anulação de receita, mediante expresso reconhecimento do direito creditório contra a Fazenda Nacional, pela autoridade competente, a qual, observado o limite de saques específicos estabelecido na programação financeira de desembolso, autorizará a entrega da respectiva importância em documento próprio.

Parágrafo único. A restituição de rendas extintas será efetuada com os recursos das dotações consignadas na Lei de Orçamento ou em crédito adicional, desde que não exista receita a anular.

Portanto, com o objetivo de possibilitar uma correta consolidação das contas públicas, recomenda-se que a restituição de receitas orçamentárias recebidas em qualquer exercício seja feita por dedução da respectiva natureza de receita orçamentária. (...)” (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, pp.58-59) (negrito no original, sublinhas do MPC/SP)

Ainda tratando das deduções da receita orçamentária, enfatiza o MCASP:

“3.6.1.3. Renúncia de Receita Orçamentária

(...)

O conceito de renúncia de receita da LRF é exemplificativo, abarcando também, além dos instrumentos mencionados expressamente, quaisquer “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

A evidenciação de renúncia de receitas poderá ser efetuada de diversas maneiras, sendo contabilizada somente nos casos em que seja possível mensurar um valor confiável. Em geral, é utilizada a metodologia da dedução de receita orçamentária para evidenciar as renúncias. Dessa forma, deve haver um registro na natureza de receita orçamentária objeto da renúncia, em contrapartida a uma dedução de receita (conta redutora de receita).

Ressalta-se que, sob o ponto de vista patrimonial, havendo renúncia de receitas após o registro do ativo pelo regime de competência, deve haver os registros patrimoniais dos valores renunciados.” (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, pp.62) (negrito no original, sublinhas do MPC/SP)

Observe-se que os créditos pagos aos beneficiários (os tais “valores retornados” a que se refere a SEFAZ) corresponderão a até 30% do ICMS que cada estabelecimento tenha efetivamente recolhido, conforme regra o art. 3º da mesma lei paulista:

Lei Estadual 12.685/2007, art. 3º - O valor correspondente a até 30% (trinta por cento) do ICMS que cada estabelecimento tenha efetivamente recolhido será distribuído como crédito entre os respectivos adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal, favorecidos na forma do artigo 2º e do inciso IV do artigo 4º desta lei, na proporção do valor de suas aquisições.

Assim, os créditos pagos aos beneficiários serão contabilizados como dedução do montante recolhido.



Importante frisar que tal mecanismo de contabilização só poderá ser adotado caso se considere que os créditos pagos aos beneficiários (os chamados “valores retornados”) sejam decorrentes de ato de renúncia de receita; caso fosse adotado entendimento diverso, os montantes pagos aos beneficiários teriam de ser contabilizados como despesas.

Em resumo, ou é renúncia de receita, e os montantes são deduzidos da arrecadação do ICMS, não afetando o valor a ser repartido com os municípios; ou não é renúncia de receita, e os “valores retornados” são despesas, não podendo ser deduzidos da base de arrecadação do ICMS, acrescentando o valor a ser repartido com os municípios.

Impacto da renúncia de receitas promovido pelo Programa Nota Fiscal Paulista no orçamento dos Municípios e das universidades paulistas. Possibilidade de o Estado renunciar receita a ser repartida com municípios.

Resta a discussão do impacto de tal renúncia de receita no montante de ICMS a ser distribuído aos municípios e também às universidades públicas.

Quanto ao impacto nas universidades, vale esclarecer que o Estado de São Paulo tradicionalmente prevê em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias a orientação para que o orçamento das universidades públicas paulistas corresponda, no mínimo, ao percentual de 9,57% da arrecadação do ICMS.

Todavia, estas leis sempre frisaram que este percentual se referia à quota-parte do ICMS cabível ao Estado², e não ao montante global.

Como sabido, 25% do ICMS arrecado pelo Estado deve ser repassado aos municípios (art. 158, inc. IV, CF). Estes 25% deve ser distribuídos obedecendo os seguintes critérios: 75%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços,

² Veja-se, à título de exemplo, o *caput* do art. 5º da LDO para 2017 (Lei Estadual 16.291/2016):

*Artigo 5º - Os valores dos orçamentos das Universidades Estaduais serão fixados na proposta orçamentária do Estado para 2017, devendo as liberações mensais dos recursos do Tesouro respeitar, no mínimo, o percentual global de 9,57% (nove inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - **Quota-Parte do Estado**, no mês de referência.*

Veja-se também o *caput* do art. 4º da LDO para 2016 (Lei Estadual 15.870/2015):

*Artigo 4º - Os valores dos orçamentos das Universidades Estaduais serão fixados na proposta orçamentária do Estado para 2016, devendo as liberações mensais dos recursos do Tesouro respeitar, no mínimo, o percentual global de 9,57% (nove inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - **Quota-Parte do Estado**, no mês de referência.*

No mesmo sentido a LDO 2015 (Lei Estadual 15.549/2014), a LDO 2014 (Lei Estadual 15.109/2013), a LDO 2013 (Lei Estadual 14.837/2012), a LDO 2012 (Lei Estadual 14.489/2011), etc.



realizadas em seus territórios³ e até 25% de acordo com o que dispuser lei estadual (art. 158, parágrafo único, CF). Em São Paulo, os critérios de distribuição foram estabelecidos pela Lei Estadual 3.201/1981.⁴

Oportuno, pois, verificar se o Estado poderia efetuar ato de renúncia de receitas que viesse afetar o montante a ser repartido com os municípios.

No entender do Ministério Público de Contas a questão em muito se assemelha ao recentemente julgado no tema 653 de repercussão geral.

Segundo restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, “*é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades*” (STF, Pleno, RE 705.423/SE, Rel. Min. Edson Fachin, j. 17.11.2016)⁵.

Não custa lembrar que, apesar de parte da arrecadação do ICMS ser distribuída aos municípios, a competência constitucional de instituir e arrecadar tal tributo é dos Estados Membros da Federação (art. 155, inc. II, CF).

O fato de a receita de certo tributo ser distribuída a outras pessoas de direito público não altera a repartição de competências prevista na Constituição. Vale dizer, a discriminação das receitas tributárias não afasta ou delega a competência tributária.

E não é porque certa receita tributária há de ser repartida de tal ou qual forma que o ente competente para instituir e arrecadar o tributo perde a competência para efetuar atos de renúncia de receita.⁶

Se prevalecesse a argumentação desenvolvida pelo Representante, o Estado não poderia praticar nenhum ato de renúncia de receita referente ao ICMS, fosse anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, pois todos estes atos afetam o montante a ser repartido com os municípios.

³ O critério de valor adicionado é dado pela Lei Complementar 63/1990.

⁴ A saber: 76% com base no valor adicionado nos dois exercícios anteriores ao da apuração; 13% com base na população, de acordo com o último recenseamento geral realizado pela IBGE; 5% com base na receita tributária própria; 3% com base na área cultivada no ano anterior ao da apuração, levantada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento; 0,5% com base área dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica existentes no exercício anterior, levantada pela Secretaria de Energia; 0,5 em função de espaços territoriais especialmente protegidos; e 2% com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

⁵ Acórdão pendente de publicação.

⁶ É preciso destacar, então, que as deduções não integram o produto da arrecadação do tributo (isto é, o valor total a ser repartido), por serem decorrentes de renúncia de receita do próprio ente com competência para instituir e arrecadar o tributo.



Não é possível dizer que, pelo fato de parte da arrecadação do ICMS ser repartida com os municípios, não pode o Estado efetuar qualquer ato de renúncia referente a ele.

Não fosse assim, nenhum dos tributos cuja arrecadação é repartida entre os entes da Federação (artigos 157 a 159, CF) poderia ser objeto de ato de renúncia de receita.

Descabido, pois, o propósito de intuir que os municípios fazem jus à receita bruta da arrecadação do ICMS, sem as deduções das isenções, incentivos ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado.

Embora não seja objeto de questionamento nos autos, vale frisar que mesmo raciocínio vale para o IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor.

A discriminação de rendas tributárias prevista pelo constituinte de 1988 conferiu aos Estados Membros da Federação a competência para instituir e arrecadar o IPVA (art. 155, inc. III, CF), garantindo aos municípios a repartição de 50% do produto do IPVA referente aos veículos automotores licenciados em seus territórios (art. 158, inc. III, CF).

Do mesmo modo, seria descabido considerar que os municípios fariam jus à receita bruta da arrecadação do IPVA, sem as deduções das isenções, incentivos ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado.

Por este raciocínio, o Estado não poderia, por exemplo, fixar a alíquota do IPVA em 3% para veículos automotores movidos a álcool, gás natural veicular ou eletricidade, ou invés da alíquota padrão de 4%.⁷ Ou, ainda, isentar do pagamento do IPVA os taxistas⁸, ou mesmo os ônibus utilizados para transporte público de passageiros⁹.

Cumprimento dos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para renunciar a receitas.

Estabelecido que o Programa Nota Fiscal Paulista configurou renúncia de receitas, é cabível verificar se Estado cumpriu os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷ Art. 9º da Lei Estadual 13.296/2008.

⁸ Art. 13, inc. IV da Lei Estadual 13.296/2008.

⁹ Art. 13, inc. VI da Lei Estadual 13.296/2008.



Diga-se, aliás, que o Ministério Público de Contas já solicitou a este Tribunal de Contas que passe a fiscalizar as renúncias de receitas no âmbito do Estado, agregando esta informação ao relatório das Contas do Governador (Expediente TC-40471/026/15, protocolado em 17.11.2015).

Consultando o projeto de lei enviado pelo Governador à Assembleia para criar o Programa Nota Fiscal Paulista¹⁰, nota-se o seguinte trecho dedicado ao tema:

“A medida proposta não deverá comprometer o cumprimento do disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), uma vez que a renúncia relativa à concessão do crédito será compensada pelo aumento da arrecadação de tributos decorrente da redução da evasão fiscal e da entrada em vigor do Simples Nacional que, diferentemente do Simples Paulista, não terá faixas de faturamento com isenção do imposto.”

No entender do Ministério Público de Contas, esta mera afirmação, desprovida de maiores estudos ou demonstração da metodologia de cálculo empregada, não é suficiente para dar cumprimento ao exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹

Veja-se que, sem a indicação da metodologia de cálculo, pode-se chegar a diferentes conclusões.

O estudo juntado pelo sindicato autor da representação afirma que o programa, entre 2008-2012, distribuiu R\$6,74 bilhões em prêmios e créditos, sendo que teria acumulado um retorno direto de apenas R\$2,28 bilhões, apresentado, assim, um déficit de R\$4,45 bilhões (fls. 27).

Por outro lado, aduziu a Secretaria da Fazenda que o resultado líquido do programa seria de R\$3,498 milhões se adotado o conceito de competência ou R\$6,059 se adotado o conceito de caixa (fls. 61).

Deveria o Estado, no momento em que instituiu o Programa Nota Fiscal Paulista, ter efetivamente demonstrado que cumpriu os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que, na opinião do Ministério Público de Contas, não foi feito a contento.

¹⁰ Projeto de lei nº 544/2007, consultado no site <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=720815>, acesso em 27.01.2017, às 18h31.

¹¹ LRF, art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, como fiscal da ordem jurídica, opina pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da representação.

Pugna o Ministério Público de Contas pela remessa de cópia ao Ministério Público Estadual (ante as solicitações dos expedientes 12785/026/13 e 40731/026/12, ref. IC 43.0695.0000817/2012-6), ao Ministério Público Federal (ante a solicitação do expediente 30925/026/14, ref. IC 1.34.001.005627/2012-55), e à Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa (ante a solicitação do expediente 34211/026/13).

Por fim, propõe o Ministério Público de Contas que o presente feito passe a tramitar em conjunto com o Anexo 3 ao TC-4552/026/16 (que trata do Acompanhamento das Contas do Governador), pela similitude das matérias e seu impacto nas contas anuais.

É o parecer.

São Paulo, 30 de janeiro de 2017.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

‡