



Acórdão 00699/2021-4 - Plenário

Processo: 08266/2017-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Responsável: PAULO CESAR HARTUNG GOMES

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
LEVANTAMENTO – GOVERNO DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – RENÚNCIA DE RECEITA
DECORRENTE DE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS
FISCAIS – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES
AO GOVERNO ESTADUAL – RECOMENDAÇÕES À
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – MANUTENÇÃO DO SIGILO –
ENCAMINHAMENTO À SEGEX.**

1. Levantamento é uma das modalidades de fiscalização previstas no Art. 51 da Lei Complementar 621, de 14.01.1993.

2. Seu escopo foi conhecer a estrutura e funcionamento dos benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado, englobando os benefícios tributários firmados mediante convênios no âmbito do Confaz, e os Programas Invest-ES e Compete-ES, de desenvolvimento e proteção da economia estadual.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de fiscalização na modalidade levantamento efetuado nas contas de Governo do Estado do Espírito Santo, objetivando “conhecer o processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários” e sua transparência.

Este trabalho de Levantamento integrou o Plano de Fiscalização das Contas do Governador de 2017, em razão do Termo de Designação 94/2017, relativo ao Processo TC 8266/2017. O prazo final da fiscalização seria 30 de março de 2018.

Houve pedido de dilação do prazo de fiscalização (Protocolo 5414/2018) atendido pelo então Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. (Peça 023)

Ao término de seu longo e primoroso trabalho, a Equipe Técnica de Fiscalização do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governmental - NMG elaborou o Relatório de Levantamento 00010/2018-8 (Peça 041, com Apêndices e Anexos nas Peças 042 a 102), concluindo e propondo, verbis:

“...

Pelo exposto, como forma de minimizar os riscos evidenciados, submete-se o presente Relatório Técnico à consideração superior e sugere-se ao Conselheiro Relator, com base no artigo 329, §7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

8.1 RECOMENDAR ao Governo do Estado do Espírito Santo:

8.1.1 Que a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) seja inserida no processo de análise e elaboração de demandas referentes à instituição e ampliação de benefícios fiscais, especialmente no tocante à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários, pois a análise de propostas de instituição e ampliação de benefícios tributários presuppõe o exame de compatibilidade com o PPA (diretrizes, metas e objetivos), com as normas e disposições da LDO e com a Lei Orçamentária Anual (vide seção 2.2).

8.1.2 Que institua normas e procedimentos formais específicos para a realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no caput do art. 14 da LRF, a qual deve estar acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, diante da ausência de regulamentação específica, inclusive da Secretaria do Tesouro Nacional (vide seção 2.3.2).

8.1.3 Que promova a publicidade e transparência na concessão dos benefícios e incentivos tributários no que tange a: relação de beneficiários dos programas; valores dos benefícios concedidos e métodos utilizados na sua mensuração; métodos utilizados para monitoramento e avaliação dos resultados socioeconômicos e do

montante total de recursos renunciados, separados por programas, diante da ausência dessas informações nos endereços eletrônicos da Sedes, Sefaz e Portal da Transparência do Estado (vide seção 5.3).

8.1.4 Que divulgue, ainda que de forma agregada, informações sobre o cumprimento de metas e contrapartidas previstas nas respectivas legislações dos benefícios tributários, tendo em vista que os referidos dados não são divulgados ao público, bem como os resultados obtidos (vide seção 5.3).

8.1.5 Que divulgue, ainda que de forma agregada, informações sobre resultados da arrecadação de novas receitas de ICMS, considerando o objetivo do Programa Invest-ES (vide seção 5.3).

8.1.6 Que promova a consolidação e divulgação da legislação tributária referente a benefícios tributários, tendo em vista que as legislações referentes aos benefícios disponibilizadas no endereço eletrônico da Sefaz não se encontram consolidadas, não havendo nenhuma referência expressa, o que dificulta o acesso às referidas normas (vide seção 5.3).

8.2 **DETERMINAR** ao Governo do Estado do Espírito Santo:

8.2.1 que regularize, mediante lei específica, frente à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, os benefícios relativos ao ICMS decorrentes de convênios no Confaz, instituídos pelos Decretos listados no **Apêndice 20** destes autos, em atenção ao mandamento disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal (vide seção 2.3.1).

8.2.2 Que, na oportunidade da análise de futuras proposições normativas que contenham benefícios tributários, observe o instrumento adequado para esse fim, qual seja, lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do correspondente tributo, em atenção ao mandamento disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal (vide seção 2.3.1).

8.2.3 Que as propostas referentes à concessão ou ampliação de benefícios tributários sejam acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atendam ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, conforme caput do art. 14 da LRF, bem como observem a uma das duas condições expostas nos incisos I e II do art. 14 da LRF (vide seção 2.3.2).

8.3 **RECOMENDAR** à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo:

8.3.1 Que orientem as comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes (caput do art. 14 da LRF); demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (inciso I do art. 14 da LRF), ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF, devendo essas análises serem anexadas ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os interessados, inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição (vide seção 2.3.2).

8.3.2 Que orientem as comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições, envolvendo a análise da repercussão sobre a receita e a despesa pública do Estado e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária do Estado, devendo essas análises serem anexadas ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os interessados, inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição, frente ao princípio basilar da responsabilidade fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente (§ 1º do art. 1º da LRF – parte inicial) (vide seção 2.3.2).

Por fim, deliberando o Tribunal de Contas no sentido de levantar o sigilo dos autos, observado o parágrafo único do artigo 4º da Resolução TC 279/2014, que se encaminhe cópia deste Levantamento aos agentes dirigentes dos órgãos diretamente envolvidos enumerados a seguir:

- a. Secretária de Estado da Fazenda.
- b. Secretária de Estado de Desenvolvimento.
- c. Secretaria de Estado de Controle e Transparência.
- d. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.
- e. Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo.
- f. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Por oportuno, sugere-se o encaminhamento dos autos à Secretaria-geral de Controle Externo (Segex) para ciência da seção 8 deste relatório (“Possíveis ações de controle”).

Por seu turno, o Coordenador Técnico do NMG na Manifestação Técnica 01788/2018-1 (Peça 103), anuiu com o Relatório de Levantamento 00010/2018-8, acrescentando, verbis:

Acresce-se, tão somente, nossa sugestão de se manter o sigilo dos presentes autos em vista dos trabalhos conterem informações estratégicas importantes na acirrada disputa de atração de investimentos pelos Estados, bem como haver documentos juntados sob a condição “circulação restrita”, além do grande apelo midiático que envolve os benefícios tributários. Reforça nosso entendimento o fato de que se encontram nesta Corte de Contas processos¹ correlatos à temática da renúncia de receitas.

Foram anexados aos autos os relatórios setoriais enviados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento – SEDES em atendimento ao programa de incentivos

¹ TC 2734/2016 (principal), que envolve um conjunto de processos: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016.

vinculados à celebração de Contrato de Competitividade - Compete/ES (Peças 106 a 109)

Sobre tais relatórios, manifestou-se o NMG, verbis:

Trata de relatórios setoriais do programa de incentivos vinculados aos contratos do Compete/ES, encaminhados à Assembleia Legislativa e a este Tribunal.

Os relatórios estão disponíveis no site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, no link <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>, conforme mencionado no expediente e confirmado em consulta, o que facilita o acesso deste Tribunal e da sociedade.

Por oportuno, registro que este Núcleo tratou desse assunto (Compete/ES) dentro do contexto do levantamento da estrutura de governança das renúncias fiscais no Estado do Espírito Santo, constante nos autos do Processo TC 8266/2017, de relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Portanto, o expediente não carece de qualquer análise no momento.

Assim, como forma de se aglutinar as informações do tema numa só referência, sugerimos a juntada do expediente ao Processo TC 8266/2017.

Por derradeiro, manifestou-se o *parquet* de Contas em Parecer nº 00683/2020-5, da lavra do Douto Procurador Geral, Dr. Luciano Vieira, acolhendo as proposições contidas no Relatório de Levantamento 00010/2018-8 e na Manifestação Técnica 01788/2018-8, concluindo, *verbis*:

Pugna-se, ainda, (a) pelo levantamento do sigilo do processo, consoante art. 265 do RITCEES, mantendo-o apenas em relação àqueles documentos resguardados pelo sigilo fiscal ou bancário e (b) diante do quadro de ausência de conformidade com as normas constitucionais e financeiras, que acarreta graves riscos para sustentabilidade fiscal do estado, pela criação e manutenção de um controle permanente das ações do Estado na seara da renúncia fiscal, a partir das informações dessa fiscalização, bem como pela deflagração de novas ações de fiscalização com a finalidade de acompanhar a correção dos desvios e/ou apurar novas impropriedades na aplicação da lei de responsabilidade fiscal nesta temática.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações preliminares

Quadra registrar que levantamento é uma das modalidades de fiscalização previstas no Art. 51² da Lei Complementar 621, de 14.01.1993 (Lei Orgânica do Tribunal de

² Art. 51. Constituem instrumentos de fiscalização: (Redação dada pela LC nº 658/2012 – DOE 21.12.2012)

Contas do Estado do Espírito Santo - LO) e regulamentada nos arts. 188, e 191³ da Resolução TC 261, de 04.06.2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - RITCEES).

A Resolução TC nº 279⁴ de 04.11.2014 disciplina a matéria, e seu artigo 4º trata do sigilo.

Já o art. 215⁵ e seguintes do RITCEES estabelecem que a fiscalização da arrecadação de receitas dos jurisdicionados desta Corte de Contas será processada mediante levantamento.

I - auditorias;
I - inspeções;
III - levantamentos;
IV - acompanhamentos;
V - monitoramentos.

Parágrafo único. O Regimento Interno regulamentará e poderá instituir outros instrumentos de fiscalização

³ *Art. 188. Constituem instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal, dentre outros estabelecidos em atos normativos: I – auditorias; II – inspeções; III – levantamentos; IV – acompanhamentos; V – monitoramentos. § 1º As unidades técnicas e as equipes poderão solicitar informações e documentos dos órgãos e entidades jurisdicionados com a finalidade de subsidiar as atividades de fiscalização e relatórios de cujo exame estejam expressamente encarregadas. § 2º O Tribunal regulamentará e poderá instituir outros instrumentos de fiscalização em ato normativo próprio.*

Art. 191. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, incluindo Administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações; IV – subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

⁴ *Art. 4º O processo que documenta a realização de levantamento poderá, a critério do TCEES, ser considerado, no todo ou em parte, sigiloso. (Redação dada pela Resolução nº 312/2017*

Parágrafo único. Nos casos em que houver deliberação no sentido de levantar o sigilo dos autos ou encaminhar o relatório de levantamento ao gestor do objeto fiscalizado, em regra, devem ser mantidas, em anexo sigiloso, as partes que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle. (Redação dada pela Resolução nº 312/2017)

⁵ *Art. 215. A fiscalização da arrecadação da receita de competência dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional dos Poderes do Estado e dos Municípios, bem como dos fundos e demais instituições sujeitos à jurisdição do Tribunal, far-se-á em todas as etapas da receita e processar-se-á mediante levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, ou qualquer outro meio de fiscalização, incluindo a análise de demonstrativos próprios. Parágrafo único. O Tribunal exercerá todas as ações necessárias a evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à instituição, previsão, renúncia, fiscalização e recebimento de recursos ordinários e vinculados.*

Art. 216. A fiscalização da renúncia de receitas será feita junto aos órgãos e entidades que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes das renúncias, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos referidos órgãos, entidades e fundos, quando couber.

§ 1º A fiscalização terá como objetivo, dentre outros, verificar:

*I - a economicidade, eficiência e eficácia das ações dos órgãos e entidades mencionados no caput deste artigo.
II - se foram adotadas as providências contidas no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.*

No dizer do TCU (in <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/levantamento.htm>),):

“O levantamento é o instrumento de fiscalização mais adequado para (artigo 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU):

- 1. conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;*
- 2. identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e*
- 3. avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.”*

Nestes autos a Área Técnica (Relatório de Levantamento 00010/2018-8, peça 041 e Manifestação Técnica 01788/2018-1) muito bem definiu seu conteúdo, *verbis*:

Diz o Relatório:

...
O objetivo específico deste Levantamento é conhecer o processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários no âmbito do Governo do Estado, os quais repercutem na capacidade arrecadatória, e de sua transparência. O Levantamento estudou o desenho administrativo que permite gerir toda a sistemática da instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios instituídos, e de sua transparência, indo ao encontro das finalidades previstas para uma fiscalização utilizando o instrumento Levantamento, nos termos no art. 191 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261/2013 e pelo art. 2º da Resolução TC 279/2014.
...

Para atingir o objetivo proposto, o escopo do Levantamento deu ênfase aos benefícios tributários contidos no programa Compete-ES amparado pela Lei Estadual 10.568, de 27 de julho de 2016, no programa Invest-ES, amparado pela Lei Estadual 10.550, de 1º de julho de 2016, e nos benefícios tributários autorizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A importância do Invest-ES resulta, entre outras, pelo volume de investimentos realizados. Segundo informação da Sedes, entre 2004 e 2017, no âmbito do Invest-ES foram investidos R\$ 8,49 bilhões pelas empresas.”

§ 2º Os responsáveis pelos fundos, constituído total ou parcialmente por benefícios fiscais de qualquer espécie, prestarão contas da gestão dos respectivos recursos ao Tribunal.

Art. 217. Na fiscalização da arrecadação das receitas e da renúncia de receitas, o Tribunal terá irrestrito acesso às fontes de informações existentes em órgãos e entidades da Administração estadual e municipal, inclusive a sistemas de processamento de dados. Parágrafo único. O Tribunal regulamentará o disposto nesta subseção em ato normativo específico.

Por sua vez, esclarece a Manifestação Técnica:

“...
...

Buscou-se conhecer a organização e o funcionamento da sistemática de benefícios tributários e identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados, bem como subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, na forma da Resolução TC 279, 4 de novembro de 2014, que disciplina o levantamento.

...
...

Os presentes autos se encontram sob sigilo, pois à época da autuação a regra era o sigilo dos autos e a exceção era levantar o sigilo (com restrições), conforme redação original do artigo 4º da Resolução TC 279, de 4 de novembro de 2014. Com a nova redação da Resolução TC 312, de 19 de dezembro de 2017, a regra passou a ser o não sigilo dos autos com a possibilidade do Plenário considerá-lo sigiloso no todo ou em parte, e, caso se levante o sigilo, devem-se observar as mesmas restrições anteriormente estabelecidas.

No presente caso (TC 8266/2017), em vista dos trabalhos conterem informações estratégicas importantes na acirrada disputa de atração de investimentos pelos Estados, bem como haver documentos juntados sob a condição “circulação restrita”, além do grande apelo midiático que envolve os benefícios tributários, entendemos pela manutenção do sigilo dos autos. Reforça esse entendimento o fato de que se encontram nesta Corte de Contas processos correlatos à temática da renúncia de receitas.

O tema “renúncia de receita”⁵ se tornou importante no debate das políticas públicas dentro do contexto atual de esgotamento fiscal dos governos federal, estaduais e municipais e da proposta de reforma previdenciária em discussão no país. O relatório⁶ das contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2017, aponta que, em 2017, as renúncias de receitas no âmbito federal atingiram o montante projetado de R\$ 354,7 bilhões (5,4% do PIB), assim classificados: R\$ 270,4 bilhões de benefícios tributários (ou “gastos tributários”) e R\$ 84,3 bilhões de benefícios financeiros e creditícios⁷. A evolução das renúncias entre 2003-2017 pode ser visualizada a seguir⁸:

⁶ Renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários constituem a dimensão financeira que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.

⁷Disponível em: <<<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>>.

⁸ A redução observada após 2015 se deve aos seguintes fatores, conforme Relatório Técnico das Contas do Presidente de 2017: a) Quanto aos benefícios tributários: diminuição do benefício da Desoneração da Folha de Salários (R\$ 10,6 bilhões em 2016 e R\$ 11,9 bilhões em 2017), provocada pelo aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, conforme estabelecido pela Lei 13.161/2015; b) Quanto aos benefícios financeiros e creditícios: em 2016, diminuição dos valores concedidos; em 2017, redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional e do volume de benefícios concedidos. O custo de oportunidade do Tesouro Nacional se refere ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses

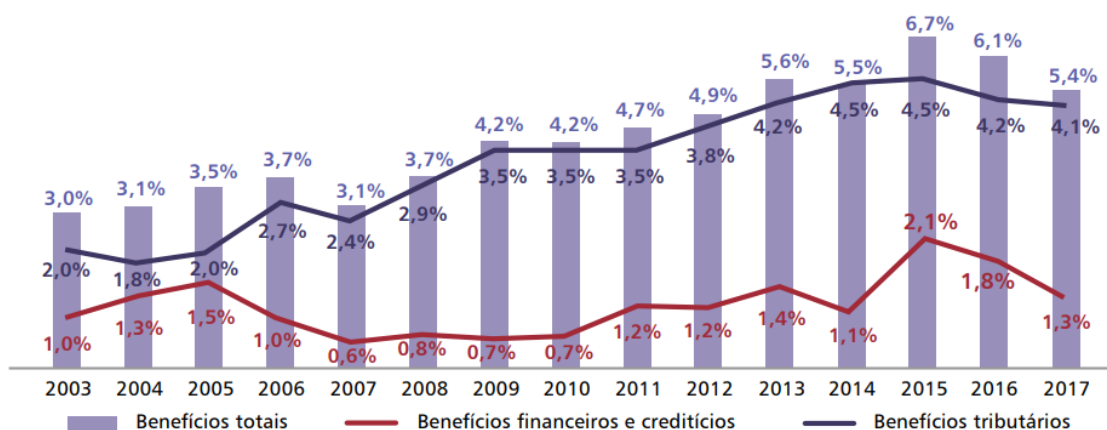


Gráfico 1 - Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em % do PIB - União

Fonte: MF/Sefel e MF/RFB – Relatório das Contas do Presidente da República de 2017

II.2. Análise

Verifico que o objetivo deste levantamento foi “*conhecer a estrutura e funcionamento dos benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado, englobando os benefícios tributários firmados mediante convênios no âmbito do Confaz, e os Programas Invest-ES e Compete-ES, de desenvolvimento e proteção da economia estadual, que no condão da LC 160/2017 e do Convênio ICMS 190/2017 foram recepcionados no Confaz...*”,

Foram analisados os Programas estaduais Invest-ES e Compete-ES, tendo a Área Técnica informado a existência de “*fragilidades, quanto ao controle e acompanhamento, no caso do Invest-ES, das atribuições previstas no Termo de Acordo assinado entre a Sefaz e a empresa beneficiária. No caso do Compete-ES, quanto à comprovação do cumprimento das atribuições dos setores.*”

Não resta dúvida de que a questão tributária, não só sob a ótica dos incentivos fiscais, mas, e sobretudo sobre a política tributária do Brasil é extremamente complexa e urgem estudos com maior profundidade em todas as esferas – federal, estadual e municipal – haja vista a verdadeira “guerra fiscal” que vem ocorrendo no País.

Chama a atenção e corrobora com essa assertiva de caos tributário que envolve uma crise fiscal nos entes federados, estudo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN - (trazido pela Área Técnica em sua Manifestação 1788/2018), do qual extrai-se, *verbis*:

“ ...

a arrecadação bruta dos Estados, notadamente as receitas de arrecadação própria, tem crescido menos que a inflação desde 2014. Esse resultado, decorre da crise econômica iniciada nesse ano, bem como do aprofundamento da guerra fiscal, que levou a um aumento das renúncias de receitas estaduais.”

E apresenta o Gráfico a seguir com a evolução da arrecadação dos estados desde 2010, evidenciando a perda para a inflação a partir de 2014:

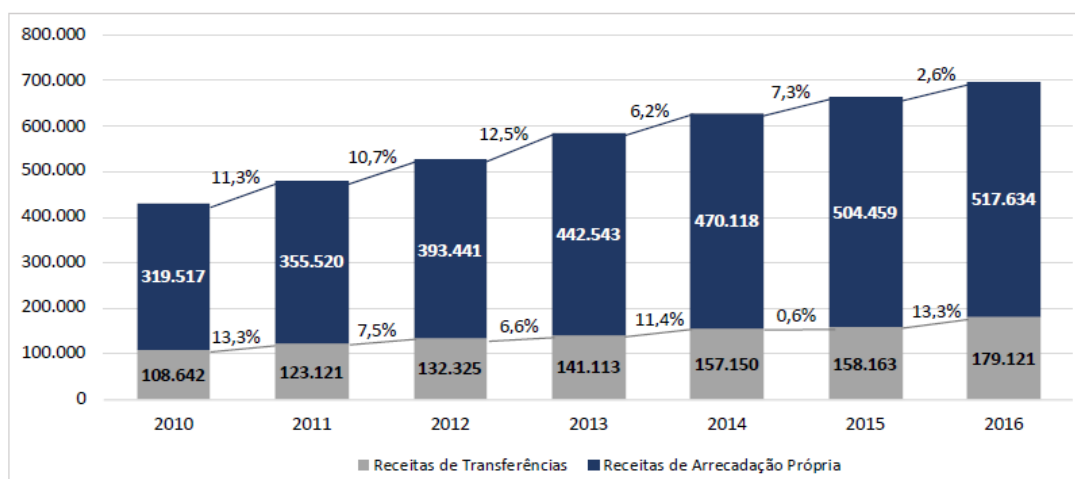


Gráfico 2 - Arrecadação bruta dos Estados (R\$ milhões)

Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais

Prossegue a Manifestação Técnica:

O fenômeno da “guerra fiscal”⁹ merece destaque no cenário de renúncias de receitas estaduais. No centro dela está o ICMS, historicamente, a principal fonte de financiamento dos Estados brasileiros. Entretanto, conforme aponta a STN em seu estudo, desde 2003 esse imposto está perdendo relevância em relação ao montante arrecadado pelos Estados, conforme Gráfico a seguir.

⁹Guerra Fiscal é a prática econômica de administrações estaduais e municipais de oferecer vantagens (especialmente via redução ou isenção de tributos) a fim de atrair investimentos empresariais (instalação ou ampliação de empresas) para sua região para dinamizar a economia local e gerar empregos

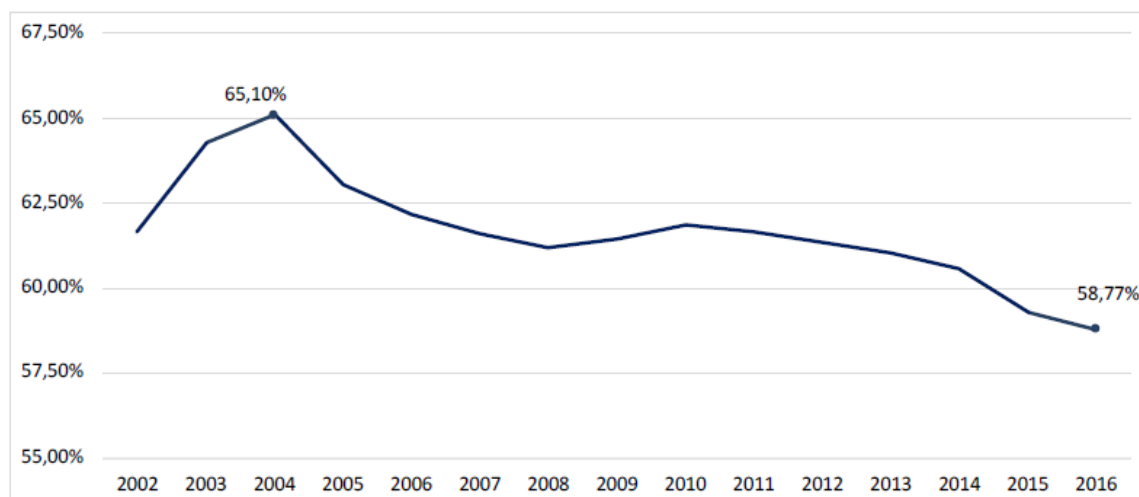


Gráfico 3 - Participação das receitas com o ICMS na arrecadação dos Estados
Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais

Contudo, segundo a STN, “a perda de significância do ICMS não é resultado do crescimento das demais fontes de receita [...] por mais que a economia tenha crescido significativamente após 2000, a arrecadação deste imposto não acompanhou o crescimento do PIB”. O Gráfico a seguir ilustra a queda de participação do ICMS em relação ao PIB.

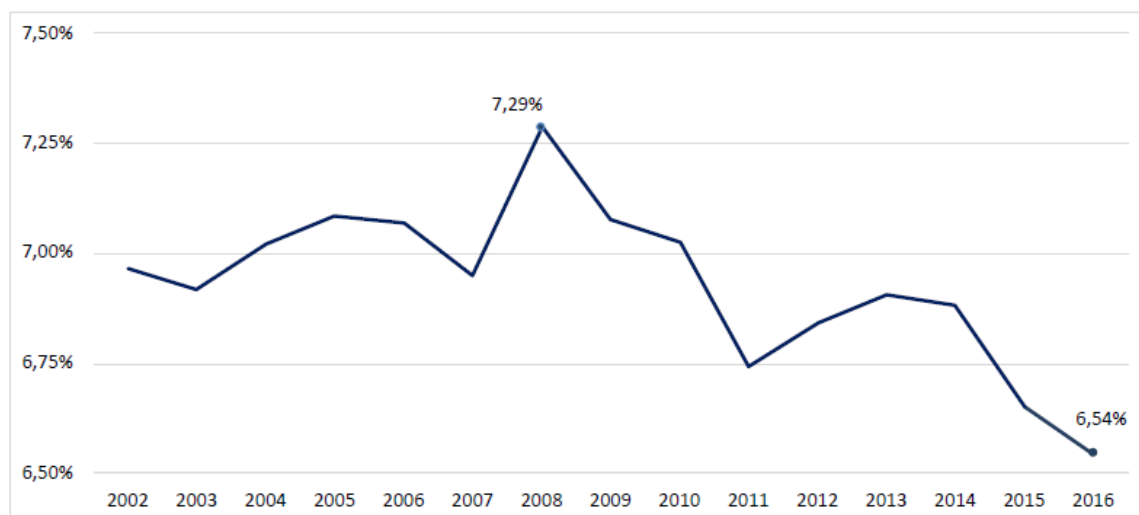


Gráfico 4 - Relação entre a arrecadação com o ICMS e o PIB nominal
Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais

Segundo o estudo da STN, a queda de participação do ICMS dos Estados em relação ao PIB nominal “é, ao menos em parte, explicado pelo acirramento da guerra fiscal, que aumentou o

conjunto de renúncias fiscais concedidas pelos Estados.”

Contudo, a STN alerta que:

Embora a Guerra Fiscal tenha sido determinante para a queda do ICMS, cumpre informar que esta queda não pode ser atribuída única e exclusivamente a este efeito. Isso porque economistas, como José Roberto Afonso, já vêm apontando para a obsolescência do ICMS, que não vem apresentando a histórica performance arrecadatária, mesmo após a significativa ampliação de sua base de arrecadação promovida pela Constituição de 1988.

Extraído da Manifestação Técnica 1788/2018-1-8, transcrevo pensamento do Doutor José Roberto Rodrigues Afonso¹⁰, que apresenta a obsolescência do ICMS e suas implicações, *verbis*:

O imposto que mais arrecada no Brasil está ficando obsoleto. Ele incide apenas sobre mercadorias em uma economia que é cada vez baseada em serviços.

É um imposto de competência estadual, logo, sua obsolescência contamina também o equilíbrio federativo, revelando a face mais marcante da inegável e profunda crise desse nível de governo.

O ICMS foi criado em 1965 como um IVA apenas de mercadorias e sem insumos chaves (combustíveis, energia elétrica, comunicações), que foram incorporados em 1988.

E sobre a falência do ICMS:

A melhor expressão de sua decadência pode ser traduzida em números: a comparação entre o quanto arrecadava quando foi criado e o quanto arrecada atualmente é a síntese de sua inépcia como fonte de recursos.

A antiga versão do ICMS, que era menos abrangente e tinha uma alíquota genérica de 17%, arrecadou em 1968 o equivalente a 7,28% do PIB, e gerou sozinho 31% da carga tributária bruta global.

Ampliado pela Constituição de 1988 com novas, sólidas e crescentes bases de cálculo (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) e submetido a alíquotas internas diversificadas e muito maiores (de até 25% ou 30%), o ICMS arrecadou em 2015 o equivalente a 6,64% do PIB, e mal respondeu por 20% da mesma carga nacional.

¹⁰Afonso, J. R. R. **Cenário fiscal atual no Brasil**: implicações para governos subnacionais. Banco Interamericano de Desarrollo - Washington DC, 10/10/2017. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/193427>>>.

Mais de quatro décadas depois de criado, com base mais ampla e maiores alíquotas, o ICMS arrecada relativamente menos na economia brasileira. Essa evolução contribuiu sensivelmente para uma trajetória de desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro: o peso relativo dos estados na divisão da receita tributária nacional passou a ser cada vez menos relevante.

Dito isso, destaco os principais pontos abordados neste Levantamento, verbis:

- 1. O escopo do Levantamento deu ênfase aos benefícios tributários contidos no programa Compete-ES amparado pela Lei Estadual 10.568, de 27 de julho de 2016, no programa Invest-ES, amparado pela Lei Estadual 10.550, de 1º de julho de 2016, e nos benefícios tributários autorizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). O Invest-ES desempenha o papel de atrair e expandir investimentos e o Compete-ES o papel de manter os investimentos existentes.*
- 2. Os impostos estaduais são instituídos pelos próprios estados, por meio de lei, mas tais leis balizam-se por lei complementar federal que define, em especial, os fatos geradores, os contribuintes e a base de cálculo. A lei que define tais elementos definidores de incidência tributária para o caso do ICMS é a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 – denominada Lei Kandir. É admitida a recusa intencional da arrecadação de receitas, por meio de lei específica, conforme prevê o § 6º do art. 150 da CF/1988. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal ¹¹ confirmou a necessidade de lei para os casos de outorga de quaisquer subsídios, isenção ou crédito presumido, redução de base de cálculo, anistia e remissão em matéria tributária. Adicionalmente, quanto ao ICMS, é necessário, ainda, antes da edição de lei específica,*

¹¹ ADI 1.247, Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8.9.95. No mesmo sentido, o RE 586560 AgR, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, Acórdão Eletrônico DJe-186. Divulgado em 20-09-2012, publicado 21-09-2012.

a autorização dos outros estados-membros e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

3. A edição de lei específica é apenas um dos elementos que constituem um conjunto de procedimentos e condições que devem ser empregados e observados na dinâmica do planejamento orçamentário-financeiro. A temática dos benefícios tributários se instrumentaliza no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na lei orçamentária (LOA), no documento que demonstra a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e em outros documentos que, eventualmente, forem exigidos pela legislação.
4. Não há regulamentações no âmbito da STN em matéria de elaboração do Demonstrativo que acompanha o PLOA (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia - § 6º do art. 165 da CF/1988) e do documento que apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (conforme exigência do art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).
5. No âmbito das instituições e da literatura atual¹², verificam-se distintos usos dos termos: renúncias de receita, renúncias fiscais, gastos tributários. O relatório pauta-se, para fins de harmonização de significado, pela conceituação defendida por Henriques¹² e adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ¹³, que aduz que **benefícios fiscais, benefícios tributários ou incentivos fiscais são dimensões jurídicas,**

¹² HENRIQUES, Elcio Fiori. **O Regime Jurídico do Gasto Tributário no Direito Brasileiro**. São Paulo

¹³ Processo TC 018.259/2013-8, que tratou de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias de receitas federais.

*implicando a existência de uma norma que altera o sistema tributário no sentido de diminuir o encargo cominado a parcela dos contribuintes. Também adota o mesmo entendimento apresentado pelo TCU de que **renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários constituem a dimensão financeira** que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.*

6. *Diversos incentivos são oferecidos às empresas e investidores, dos quais se destacam as operações de isenção/redução/diferimento de ICMS, que têm sido utilizadas como principal mecanismo de subsídio, presentes em praticamente todos os acordos entre governos estaduais e empresas. Dessa forma, investidores fazem uma espécie de leilão para instalações e operações numa região, a fim de se instalarem no território com tributação mais benéfica de acordo com a atividade a ser desenvolvida. Atendo-se ao processo de concessão de benefícios para atrair investimentos, o item 16.52 da Resolução 6/2016¹⁴ da Atricon inclui a avaliação quanto à eficiência e o alcance do retorno dos incentivos fiscais concedidos para atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento social e econômico. A política de atrair investimento é um dos efeitos da concorrência intergovernamental, que pode ao mesmo tempo aumentar ou reduzir a eficiência econômica. Roberto França de Vasconcellos¹⁵ aponta que uma competição aguçada desencadeada pelo desejo de atrair novos investimentos e empregos tende a instituir bases tributárias aquém do nível*

¹⁴ Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.

¹⁵ ASCONCELLOS, R. F. et al. **Direito tributário: política fiscal (Série GVlaw)**. São Paulo: Saraiva, 2009. p 242.

mínimo de eficiência, o que pode levar a uma “corrida para o fundo do poço” (race to the bottom), ensejando em uma perda global de arrecadação.

7. O art. 14 da LRF introduziu no ordenamento jurídico três condições necessárias, sendo a terceira com duas alternativas, que devem ser observadas quando da concessão ou ampliação dos benefícios tributários. As condições necessárias estão no caput do art. 14 e são: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência (concessão ou ampliação do benefício) e nos dois seguintes; e b) atender à LDO. Além dessas duas condições necessárias, o art. 14, incisos I e II, da LRF impõe a necessidade de adotar, no mínimo, uma medida, entre duas possíveis, no momento da concessão ou da ampliação do benefício tributário. São elas: 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; ou 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. Caso seja adotada a opção do inciso II, o benefício só entrará em vigor após implementá-la, por força do § 2º do art. 14 da LRF.
8. O art. 14, §1º, da LRF¹⁶ apenas exemplifica os casos que incorrem em renúncia de receita, correspondendo a um tratamento diferenciado. A enumeração de renúncias é meramente exemplificativa.
9. A LRF exige também a publicação do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita no âmbito

¹⁶ Art. 14.

(...)

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução

do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme inciso V do § 2º do art. 4º da LRF.

- 10.** *No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, no Processo TC 6536/2017 desta Corte de Contas, buscou-se conhecer como é realizada a previsão das receitas estaduais constantes da LOA 2017, bem como a metodologia utilizada para o cálculo das metas fiscais constantes do Anexo I da LDO 2017 (item 1.4 do Relatório de Acompanhamento 2/2018, constante daqueles autos). Contudo, necessita-se, ainda, de melhor análise e estudo, considerando a crescente estimativa de renúncia de receita nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.*
- 11.** *O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) é órgão colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda. Compete a ele promover a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS, conforme previsto na CF/1988, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea “g”, e na Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975¹⁷. Os estados e o Distrito Federal só podem conceder benefícios fiscais relativos ao ICMS após deliberação e aprovação, por unanimidade, no Confaz, mediante convênio, presente a maioria simples dos representantes dos entes federativos, em reunião própria, não havendo autonomia para favorecer contribuintes por autodeliberação dos Entes federativos. O processo começa com a convocação da reunião. Dentro de 10 (dez) dias contados da data final dessa, a resolução nela adotada é publicada no Diário Oficial da União. Na sequência, dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os*

¹⁷ Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias.

convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo. A ratificação ou não se aplica também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que haja sido celebrados os convênios. Considera-se rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação. Assim, em até dez dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promove-se a publicação relativa à ratificação ou rejeição no Diário Oficial da União. Por fim, os convênios entram em vigor no trigésimo dia após a publicação da ratificação, salvo disposição em contrário.

12.*Em que pese a obrigação de que benefícios fiscais referentes ao ICMS só possam entrar em vigor considerando o processo mencionado, vários estados concederam benefícios à margem do que expressamente determina a Constituição e a LC 24/1975. Diante desse cenário, ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) foram impetradas em razão do descumprimento Constitucional, alicerce para o conflito federativo denominado “guerra fiscal”. A possibilidade da instituição e concessão do benefício fiscal se sujeitar à tutela judicial, causando prejuízo frente à dinâmica da competição intergovenamental, potencializou, inclusive, uma baixa transparência quanto à política dos benefícios fiscais. Não obstante as múltiplas motivações que deram causa ao ajuizamento das ADI, emergiu, em 2014, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 130/2014-Complementar. Após deliberações, o referido PLS deu origem à publicação da Lei Complementar 160, de 7 de agosto de 2017. A Lei possibilita, além de outras medidas, a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com a LC 24/1975, além da reinstituição destas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Para a aprovação das*

remissões e das reinstuições mencionadas, a LC 160/2017, de acordo com o art. 2º, dispôs de um procedimento menos rigoroso comparado ao quórum de deliberação exigido na LC 24/1975, cabendo a aprovação de 2/3 das unidades federadas, bem como a aprovação de 1/3 das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do país. Em síntese: a LC 160/2017 possibilita a celebração de um convênio específico, com quórum de aprovação mais reduzido, para tratar especificamente sobre os termos nela abordados, no escopo de mitigar a “guerra fiscal”. A LC 160/2017 dispôs sobre condicionantes e prazos de fruição de benefícios, conforme seu art. 3º, a serem observados quando da celebração do convênio. Destaca-se, ainda, que o art. 4º da LC 160/2017 afastou as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da LRF que possam comprometer a implementação da referida Lei de remissão.

13. *O art. 6º da LC 160/2017 dispõe que ressalvado o disposto nela, a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com a LC 24/1975 implica a sujeição da unidade federada responsável aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da LRF¹⁸, pelo prazo em que perdurar a concessão ou a manutenção das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.*

14. *A LC 160/2017 também dispõe que convênio referente à remissão dos créditos tributários e os referentes à reinstuição das isenções, nos termos do art. 1º, deverá ser aprovado pelo*

¹⁸ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Confaz no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação da LC 160/2017, sob pena de perderem eficácia as disposições dos artigos 1º a 6º.

15.*Diante da permissão legal e dentro do prazo permitido pela LC 160/2017, foi celebrado o Convênio ICMS 190/2017, ratificado no Diário Oficial da União, em 26 de dezembro de 2017, dispondo sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiros fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF/1988, assim como sobre as correspondentes reinstuições. Além de regulamentar quais as espécies de benefícios fiscais são consideradas para efeitos do convênio, o Convênio ICMS 190/2017 estipulou prazos para a publicação da relação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais em desacordo com a Constituição Federal, bem como para o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos desses benefícios.*

16.*Em decorrência da cláusula terceira do Convênio ICMS 190/2017, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 5 de março de 2018, a Portaria 09-R da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Espírito Santo (Sefaz), que divulga os atos normativos vigentes até 8 de agosto de 2017 referentes às isenções, incentivos, benefícios fiscais e financeiro-fiscais concedidos pelo Estado do Espírito Santo. A Portaria 09-R da Sefaz posteriormente foi alterada pela Portaria 24-R cuja publicação ocorreu em 2 de agosto de 2018. Consolidando a instituição dos benefícios do Convênio ICMS 190/2017 no âmbito do Estado do Espírito Santo, foi publicada a Lei Estadual 10.887¹⁹, em 8 de agosto de 2018.*

¹⁹ Estabelece a remissão, a anistia e a reinstuição dos incentivos, das isenções e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vigentes no Estado do Espírito Santo, na forma prevista no Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017.

17. *Quanto ao planejamento da instituição de renúncias tributárias, a Sefaz e Sedes (Secretaria de Estado de Desenvolvimento) afirmaram que existe planejamento, ressaltando que muitos dos incentivos concedidos pelo Estado do Espírito Santo constituem uma reação a incentivos dados por outras unidades da federação, que afetam a competitividade da produção estadual, bem como a setores que não estão no mercado do Estado e/ou são aqui incipientes. Informaram, ainda, que o processo de instituição e ampliação de benefícios tributários tem início pela identificação de assimetrias tributárias entre setores econômicos capixabas em relação a setores de outros estados. Destacam que como o mercado interno do Estado não apresenta escala para a produção de uma série de produtos e de serviços, principalmente os de maior valor agregado, faz-se necessário dotar os setores produtivos de competitividade, visando à geração de empregos e de renda no ES e a sua concorrência em outros mercados. Destacam que é preciso estar sempre atento para que incentivos e vantagens de outra unidade da federação não inviabilizem os negócios das empresas capixabas. No tocante ao fomento de setores estratégicos que ainda não se desenvolveram no Estado do Espírito Santo, o Governo informou que as Secretarias (Sedes, Sefaz, Seag - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca -, Setur - Secretaria de Estado de Turismo - e outras) acompanham a evolução dos setores envolvidos, e que a Sefaz faz esse acompanhamento pela análise da evolução do colhimento do ICMS, disponibilizando em seu sítio eletrônico relatórios bimestrais dos resultados do Tesouro Estadual, em que mostra a receita orçamentária proveniente do ICMS. Contudo, a equipe não identificou informações quanto ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados a avaliação das políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários. No nível estratégico, o Compete-ES e o Invest-ES se correlacionam à área de resultado “Desenvolvimento*

Econômico”, bem como ao desafio “Atração e Promoção de novas oportunidades para a geração de emprego e renda”. No nível operacional, os benefícios do Compete-ES e do Invest-ES se agregam ao Programa 0013 - Melhoria do Ambiente de Negócio, constante no PPA 2016-2019.

18.*Quanto aos órgãos envolvidos e suas atribuições, a Sefaz e a Sedes informaram que as secretarias envolvidas são aquelas que lidam diretamente com os setores: Sedes, Sefaz, Seag, Setur e outras que possam contextualizar, no cenário local e nacional, assimetrias tributárias entre setores econômicos. A Sefaz analisa o aspecto arrecadatório e legal. Destaca-se que no decorrer deste Levantamento foi aprovado, em 23 de outubro de 2018, a Norma de Procedimento – Sefaz N 019, que regulamenta, no âmbito da Sefaz, a análise e elaboração de demandas referentes a incentivos fiscais, aprovada pela Portaria Sefaz 84-S, publicado no DOE de 06 de novembro de 2018, não sendo possível avaliar seu funcionamento, tendo em vista o período de realização deste Levantamento. A equipe concluiu que o processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo está disciplinado formalmente, quanto aos órgãos que participam do processo, suas respectivas responsabilidades, assim como quanto aos fluxos de tramitação das propostas de instituição e ampliação de renúncias tributárias.*

19.*Constatou-se que a SEP (Secretaria de Estado de Economia e Planejamento) não participa da avaliação de propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 14, caput, da LRF. A equipe entende que a análise das propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários deve ser realizada em conjunto com a SEP, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas*

*financiadas pelos benefícios tributários, o que ensejou **recomendação** ao Governo do Estado nesse sentido.*

20. *Quanto à observância do § 6º do artigo 150 da CF/1988²⁰, a equipe concluiu, após submissão da questão ao jurisdicionado, que os convênios do ICMS autorizados por Decreto (Apêndice 20 do Relatório de Levantamento 10/2018) estão em desacordo com o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, em vista da ausência de autorização legislativa prévia, o que ensejou **determinações** ao Governo do Estado.*

21. *Quanto ao cumprimento dos incisos I e II do artigo 14 da LRF, a equipe analisou a tramitação de alguns projetos de Lei na Assembleia Legislativa e constatou a ausência de registro de cálculo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como também ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do art. 14 LRF, o que ensejou **recomendações** à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. A equipe também analisou o encaminhamento pelo Governo do Estado das proposições que concederam ou ampliaram benefícios tributários, acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro nos últimos 5 anos, mas também não foram encontradas evidências de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como dispõe o caput do art. 14 da LRF²¹, o que ensejou **determinação** ao Governo do Estado.*

22. *A equipe questionou sobre a existência de metodologia de cálculo formalizada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 14 da LRF, bem como quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita. Em resposta,*

²⁰ A Constituição Federal estabelece que qualquer renúncia só poderá ser efetivada mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias enumeradas no próprio Texto Constitucional, atinentes à temática, ou ao correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

²¹ Ainda segundo o caput do art. 14 da LRF, deve-se atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Atualmente, as LDOs capixabas não disciplinam especificamente o assunto, como ocorre nas LDOs da União.

a Sefaz informou que a metodologia utilizada depende de cada caso em análise, pois a peculiaridade de cada estudo depende da característica do setor e do modelo de incentivo a ser utilizado, logo não há um método único a ser utilizado para a mensuração do impacto. Quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal, a Sefaz informou que não há uma regulamentação específica, porém, entende que os autos são instruídos conforme a LRF dispõe. Essa situação ensejou **recomendação** ao Governo do Estado.

23. Quanto aos prazos de vigência dos benefícios tributários decorrentes de convênios celebrados no âmbito do Confaz, dos Programas Invest-ES e Compete-ES e do Comitê Técnico de Fomento da Indústria Automobilística, a equipe observou que os benefícios tributários, de forma geral, possuem prazo de vigência determinado, especialmente após a edição da Lei Complementar 160/2017, e que o mesmo permite a revisão periódica desses benefícios.

24. O Governo do Estado entende que o incentivo no Programa Invest-ES consiste num mecanismo tributário voltado para atrair novos negócios e ampliar os já instalados, e nesse sentido o Invest-ES não é considerado como renúncia de receitas, uma vez que a receita ainda não existe.

25. No Programa Compete-ES, entre as ações a serem desenvolvidas pelo setor, encontram-se questões relacionadas à manutenção do número de empregos; promoção de ações de formação profissional e de interesse social; e a apresentação anual de um relatório de avaliação do setor, que abrange, dentre outros, indicadores e resultados das ações relacionadas à formação e qualificação profissional, inovação e tecnologia, meio ambiente, saúde e segurança do trabalho. A Lei Estadual 10.568/2017 (Lei do Compete-ES), em seu art. 29, § 1º, por sua vez, condiciona a manutenção dos benefícios e os procedimentos efetuados à apresentação de relatório setorial fundamentado, a ser encaminhado anualmente à Assembleia

Legislativa do Estado do Espírito Santo. A equipe observou que esses relatórios, consolidados pela Sedes para encaminhamento à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, são elaborados pelos próprios setores interessados, não tendo sido demonstrado pela Sedes procedimento formalizado e normatizado de avaliação e confirmação do desempenho dos setores beneficiários, apresentado nos relatórios.

26.*Quanto às causas para a instituição de políticas públicas associadas a benefícios tributários, foi apurado que, dentre as motivações, apresenta-se o diagnóstico de que o mercado interno do Estado não possui escala para uma produção de uma série de produtos, principalmente os de maior valor agregado. Na lista com a quantidade de benefícios publicados nos termos da exigência do Convênio Confaz ICMS 190/2017, o Estado do Espírito Santo se encontra como o oitavo estado com menor quantidade de benefícios concedidos (atos normativos vigentes), em um total de 27 entes federativos, com 88 benefícios.*

27.*Segundo o Governo do Estado, algumas características prejudicam a competitividade do Espírito Santo para a instalação de empreendimentos: o tamanho do mercado consumidor, a infraestrutura logística e a disponibilidade de recursos humanos. As características que ajudam são: boas oportunidades para atração de investimentos, incluindo a localização estratégica, uma economia diversificada e uma solidez fiscal, o que, em conjunto com os benefícios tributários vigentes, promovem uma melhor competitividade.*

28.*A Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017, instituiu o Sistema de monitoramento de políticas públicas do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Poder Executivo. O objetivo do sistema é institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas; e melhorar a qualidade do gasto público. O Sistema é constituído pela*

Comissão Estratégica, pelo Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas e pelos Órgãos finalísticos.

- 29.** *Quanto os aspectos relacionados à transparência dos benefícios e renúncias tributárias nos instrumentos de planejamento, o Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita não apresenta informações referentes a beneficiários e programas, fato já relatado no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017). A decisão contida no Acórdão 325/2017 – Plenário deliberou por não acatar, por ora, a sugestão feita pela Área Técnica, a fim de evitar decisões conflitantes, observando o princípio da segurança jurídica frente a processos²² que têm correlação com o tema. O demonstrativo quantifica os benefícios previstos na legislação referente à isenção de IPVA e ao Programa Compete-ES (Lei Estadual 10.568/2016), mas não apresenta informações no demonstrativo quanto aos benefícios tributários decorrentes de convênios ICMS celebrados nos termos da Lei Complementar 24/75. A ausência de informações referentes ao Programa Invest-ES no demonstrativo foi abordada no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017).*
- 30.** *Quanto ao demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que se refere ao projeto de lei orçamentária, não há um modelo específico disciplinado pelo MDF, como há para o demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, que se refere a lei de diretrizes orçamentárias. Na análise do demonstrativo constante da LOA-2018, observa-se que foram regionalizados os impactos das renúncias de receitas, porém, conforme Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), somente os relativos ao programa Compete-ES.*

²²TC 2734/2016 (principal), que envolve um conjunto de processos: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016.

- 31.** *Sobre a metodologia de cálculo utilizada pela Sefaz das previsões de renúncia de receita constantes dos instrumentos de planejamento, destaca-se que a mesma foi objeto de análise no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), onde foi observada a ausência de regras que subsidiam a evidenciação numérica dos valores renunciados de receita, e apontada a importância para que a Secretaria de Estado da Fazenda formalize a metodologia de cálculo, em consonância com o artigo 12 c/c o inciso I do artigo 14 da LRF. Após submissão prévia ao jurisdicionado da proposta nos autos do TC 6536/2017, o Poder Executivo informou que será elaborada uma Nota Técnica que verse sobre a metodologia empregada para o cálculo que envolve a estimativa de renúncia de receita, à qual será dada publicidade mediante Portaria.*
- 32.** *Quanto à contabilização e evidenciação das renúncias de receitas no sistema de contabilidade utilizado no Governo do Estado do Espírito Santo, apurou-se que as renúncias não são contabilizadas, segundo entendimento técnico do Governo. Cabe destacar que, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), 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. A equipe ressaltou que a ausência de informações confiáveis a respeito dos efetivos montantes renunciados dificulta a evidenciação das renúncias tributárias, bem como a ausência de padrões estabelecidos na Federação quanto ao controle e à evidenciação das renúncias de receitas públicas. Ressaltou, também, que a Secretaria do Tesouro Nacional publicou Edital²³ para criação de um Subgrupo de Estudos da Coordenação-geral de normas de contabilidade aplicadas à federação - CTCONF, com o objetivo de estudar a viabilidade de evidenciação padronizada de renúncias de*

²³Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/publicacoes-e-orientacoes#Editais>>.

receitas pelos entes da Federação, avaliando a possibilidade de criação de um demonstrativo específico que evidencie, conforme definição da LRF, as renúncias de receitas realizadas no âmbito de cada esfera de governo, no decorrer do exercício financeiro.

33. *Quanto à transparência das informações sobre renúncias de receitas, foram constatadas diversas informações disponíveis em portais e sites de secretarias. Contudo, a equipe identificou a necessidade de melhorias o que ensejou **recomendações** ao Governo do Estado.*

34. *Quanto à atuação do Controle Interno na fiscalização dos benefícios tributários, foi informado que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), a partir de 2015, passou a incluir no seu planejamento anual auditorias que incluem no seu escopo renúncia de receitas, e que as auditorias realizadas nos exercícios de 2015 a 2017 sofreram relevantes limitações, não sendo possível aplicar a Matriz de Planejamento proposta, devido à carência de informações disponibilizadas, restringindo-se aos documentos apresentados. Quanto ao Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (Reloci), parte integrante da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, exercício 2017 (TC 4021/2018), elaborado pela Secont, foi informado que a auditoria que abrange os pontos de controle que se referem à renúncia de receitas e concessão de privilégios fiscais, incluída no Plano Anual de Auditoria do Exercício de 2018 na Sedes, foi remanejada para o final do exercício, de forma a possibilitar a avaliação das ações realizadas no exercício de 2018.*

35. *Os principais riscos detectados pela equipe foram: 1) ausência de controle dos níveis de emprego gerados no programa Invest-ES; 2) fragilidade no controle das metas e contrapartidas contidas na legislação dos benefícios tributários; 3) ausência de fiscalização do cumprimento das atribuições dos setores no programa Compete-ES; 4) ausência de controle dos tributos renunciados nos programas Invest-ES e Compete-ES; 5)*

ausência de controles e avaliação de resultados dos benefícios concedidos no âmbito do Confaz; 6) Possibilidade de sujeição às medidas de sanções previstas na LRF em conjunto com a LC 160/2017.

36. *Quanto às possíveis ações de controle externo por esta Corte de Contas, destacam-se:*

a) a avaliação dos resultados (eficiência e retorno) obtidos com programas de incentivos tributários de proteção e desenvolvimento de setores e regiões, com ênfase na redução das desigualdades sociais e econômicas;

b) apuração dos montantes de tributos efetivamente renunciados;

c) verificação do cumprimento pelo Governo do Estado, pelos representantes de setores e pelos beneficiários, das cláusulas previstas (metas e contrapartidas) em leis, decretos, convênios, contratos, termos de acordo e demais instrumentos regentes de ajuste firmado, do qual decorra renúncia tributária.

Por fim, este processo encontra-se sob a égide do sigilo em atendimento à norma vigente à época de sua autuação - Resolução TC 279, de 4.11.2014 – hoje alterada para reportar ao Plenário a competência para determinar o sigilo total ou parcial dos processos.

No presente caso, comungo com a Coordenação do NMG pela manutenção do sigilo, vez que estes autos estão repletos de *“informações estratégicas importantes na acirrada disputa de atração de investimentos pelos Estados.*

E não se perca de vista que foram juntados inúmeros documentos fornecidos com natureza de *“circulação restrita”, “...além do grande apelo midiático que envolve os benefícios tributários...”*

Reforça essa posição a existência nesta Corte de Contas de processos correlatos à questão aqui tratada (TC 2734/2016 - principal), que envolve um conjunto de

processos: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016.

III. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto e do que consta dos autos, acompanho a Área Técnica e dirijo do Ministério Público de Contas no que diz respeito ao levantamento do sigilo processual.

IV. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Acompanhando a área técnica desta Corte de Contas e divergindo do ilustre Ministério Público de Contas no que diz respeito ao levantamento do sigilo processual, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de Acórdão que se segue que submeto à sua consideração.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-699/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. APROVAR o presente **LEVANTAMENTO**;

1.2. ACOLHER a proposta da Coordenação do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governmental – NMG, mantendo-se o sigilo dos autos;

1.3. RECOMENDAR ao Governo do Estado do Espírito Santo:

1.3.1. Que a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) seja inserida no processo de análise e elaboração de demandas referentes à instituição e ampliação de benefícios fiscais, especialmente no tocante à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários, pois a análise de propostas de instituição e ampliação de benefícios tributários pressupõe o exame de compatibilidade com o PPA (diretrizes, metas e objetivos), com as normas e disposições da LDO e com a Lei Orçamentária Anual (vide seção 2.2);

1.3.2. Que institua normas e procedimentos formais específicos para a realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no caput do art. 14 da LRF, a qual deve estar acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, diante da ausência de regulamentação específica, inclusive da Secretaria do Tesouro Nacional (vide seção 2.3.2);

1.3.3. Que promova a publicidade e transparência na concessão dos benefícios e incentivos tributários no que tange a: relação de beneficiários dos programas; valores dos benefícios concedidos e métodos utilizados na sua mensuração; métodos utilizados para monitoramento e avaliação dos resultados socioeconômicos e do montante total de recursos renunciados, separados por programas, diante da ausência dessas informações nos endereços eletrônicos da Sedes, Sefaz e Portal da Transparência do Estado;

1.3.4. Que divulgue, ainda que de forma agregada, informações sobre o cumprimento de metas e contrapartidas previstas nas respectivas legislações dos benefícios tributários, tendo em vista que os referidos dados não são divulgados ao público, bem como os resultados obtidos (vide seção 5.3);

1.3.5. Que divulgue, ainda que de forma agregada, informações sobre resultados da arrecadação de novas receitas de ICMS, considerando o objetivo do Programa Invest-ES (vide seção 5.3);

1.3.6. Que promova a consolidação e divulgação da legislação tributária referente a benefícios tributários, tendo em vista que as legislações referentes aos benefícios disponibilizadas no endereço eletrônico da Sefaz não se encontram consolidadas, não havendo nenhuma referência expressa, o que dificulta o acesso às referidas normas (vide seção 5.3);

1.4. DETERMINAR ao Governo do Estado do Espírito Santo:

1.4.1. Que regularize, mediante lei específica, frente à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, os benefícios relativos ao ICMS decorrentes de convênios no Confaz, instituídos pelos Decretos listados no **Apêndice 20** destes autos, em atenção ao mandamento disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal (vide seção 2.3.1);

1.4.2. Que, na oportunidade da análise de futuras proposições normativas que contenham benefícios tributários, observe o instrumento adequado para esse fim, qual seja, lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do correspondente tributo, em atenção ao mandamento disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal (vide seção 2.3.1);

1.4.3. Que as propostas referentes à concessão ou ampliação de benefícios tributários sejam acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atendam ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, conforme caput do art. 14 da LRF, bem como observem a uma das duas condições expostas nos incisos I e II do art. 14 da LRF (vide seção 2.3.2);

5. RECOMENDAR à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo:

1.5.1. Que orientem as comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes (caput do art. 14 da LRF); demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (inciso I do art. 14 da LRF), ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF, devendo essas análises serem anexadas ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os interessados, inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição (vide seção 2.3.2);

1.5.2. Que orientem as comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições, envolvendo a análise da repercussão sobre a receita e a despesa pública do Estado e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial à conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária do Estado, devendo essas análises serem anexadas ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os

interessados, inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição, frente ao princípio basilar da responsabilidade fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente (§ 1º do art. 1º da LRF – parte inicial) (vide seção 2.3.2);

1.6. Que este acórdão, acompanhado de cópia do Relatório de Levantamento nº 00010/2018- 8 e da Manifestação Técnica 01788/2018-1 sejam entregues pessoalmente ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo;

1.7. SEJA este acórdão encaminhado pessoalmente ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;

1.8. SEJAM os autos encaminhados à Secretaria-geral de Controle Externo (Segex) para ciência da seção 8 do Relatório de Levantamento 10/2018 (Possíveis ações de controle);

1.9. Observado o sigilo, publique-se;

1.10. Transitado em julgado, archive-se.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/06/2021 - 28ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões