

PROCESSO Nº:	@RLA 19/00352343
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)
RESPONSÁVEIS:	Paulo Eli - CPF 303.371.199-53. Secretário de Estado da Fazenda Carlos Moisés da Silva - CPF 625.280.849-00 Governador do Estado
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) Gabinete do Governador do Estado de Santa Catarina Juliano Batalha Chiodelli
ASSUNTO:	Auditoria Operacional para analisar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social.
RELATOR:	Gerson dos Santos Sicca
UNIDADE DE CONTROLE:	Diretoria de Atividades Especiais - DAE
RELATÓRIO Nº:	DAE - 35/2021

Sumário

1 INTRODUÇÃO	2
1.1 VISÃO GERAL DA AUDITORIA	3
1.1.1 <i>Objetivo geral da auditoria</i>	3
1.1.2 <i>Questões de auditoria</i>	3
1.1.3 <i>Metodologia</i>	4
1.2 VISÃO GERAL DO AUDITADO.....	6
1.3 ORGANIZAÇÃO DESTE RELATÓRIO DE REINSTRUÇÃO.....	9
2 ANÁLISE.....	11
2.1 RESUMO DAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS.....	11
2.2 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES SUGERIDAS.....	13
2.2.1 <i>Possíveis determinações à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF):</i>	13
2.2.2 <i>Possíveis Recomendações ao Governador do Estado:</i>	14
2.3 ANÁLISE DAS CONSIDERAÇÕES E JUSTIFICATIVAS DO AUDITADO.....	15
2.3.1 <i>Manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)</i>	16
2.3.2 <i>Análise de instrução sobre as determinações</i>	23
2.3.3 <i>Manifestação do Governador do Estado</i>	30
2.3.4 <i>Análise de instrução sobre as recomendações</i>	31
3 CONCLUSÃO	54

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional que teve por objetivo analisar a concessão de benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período de 1998 a 2019 (fl. 3), sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social.

A auditoria ocorreu durante o exercício de 2019 e o relatório de instrução foi finalizado no dia 08 de julho de 2020.

Por meio de Despacho (fls. 408/410), datado de 17 de dezembro de 2020, o Conselheiro-substituto determinou a audiência dos responsáveis, quanto às possíveis determinações e recomendações constantes do Relatório DAE 18/2020 (fls. 311-407), nos termos do art. 29, c/c o art. 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina).

Pouco antes de superado o prazo regimental de 30 dias, no dia 03 de março de 2021, por meio eletrônico, a Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) solicitou prorrogação de prazo (fl. 416/419). A solicitação foi deferida pelo Conselheiro-substituto e novo prazo de 30 dias foi concedido ao Sr. Paulo Eli, Secretário de Estado da Fazenda (fl. 418).

Em relação ao Governador do Estado, Sr. Carlos Moisés da Silva, o pedido de prorrogação de prazo ocorreu somente no dia 26 de março de 2021, por meio do Ofício CC/GABSUB nº 547/2021 (fls. 423/425). Também foi deferido o pedido de prorrogação de prazo, pelo relator do processo (fl. 422).

Em 05 de abril de 2021, a SEF protocolou documentos para justificar e/ou contradizer os achados de auditoria. Foi encaminhado o Ofício SEF/GABS nº 270/2021, acompanhado da Portaria SEF nº 123/2021 e da Informação DIAT nº 10/2021 (fls. 426/443).

O Sr. Carlos Moisés da Silva - Governador do Estado, encaminhou manifestação de defesa no dia 22 de junho de 2021, documento protocolizado neste Tribunal sob o nº 21237/2021 (fls. 452/628).

A análise das manifestações dos responsáveis é o objeto principal deste relatório de reinstrução e encontra-se desenvolvido no capítulo subsequente a esta introdução.

1.1 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

Esta auditoria operacional foi motivada pelos intensos debates políticos ocorridos no início da atual gestão do Governo do Estado, tendo em vista a expressão monetária da renúncia fiscal prevista para o ano de 2019 (R\$ 5,9 bilhões em benefícios tributários a empresas, segundo dados do Governo Estadual).

O assunto repercutiu por diferentes setores da sociedade, e a discussão sobre possíveis cortes e limitações aos incentivos fiscais foi levada à Assembleia Legislativa do Estado (Alesc) que já havia decidido em 2018, quando da votação da Lei de Diretrizes Orçamentária (art. 45, § 1º, da Lei nº 17.566/2018), a imposição de um teto de 16% da arrecadação bruta de impostos para a concessão de renúncias fiscais. No entanto, a medida foi revogada meses depois, com a Lei nº 17.720/2019.

No contexto de incertezas, falta de transparência e de utilização de vultosos recursos públicos, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) decidiu pela necessidade de analisar o tema, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da política pública de benefícios fiscais, através de uma análise da efetividade do programa.

Para proceder à análise da temática, foi proposta a realização de auditoria de natureza operacional (proposta n. 144 do Plano de Ação do Controle Externo de 2018/2019), com o objetivo geral especificado a seguir:

1.1.1 Objetivo geral da auditoria

Analisar a concessão de benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período de 1998 a 2019, sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social.

1.1.2 Questões de auditoria

Os principais questionamentos que a auditoria buscou responder foram:

1. As renúncias fiscais trazem retorno, em termos socioeconômicos, para a população catarinense?
2. Os benefícios superam os custos decorrentes de tal política?
3. A transparência na forma como são divulgadas as informações acerca das renúncias fiscais e das empresas beneficiadas é plena?

Aqui cabe registrar que neste relatório o termo benefício fiscal pode ser equiparado à renúncia fiscal. O correto, entretanto, é reconhecer que a renúncia é uma consequência do benefício. A política pública concede o benefício fiscal para atingir determinados objetivos fiscais e extrafiscais, como consequência renuncia receitas.

1.1.3 Metodologia

Para responder as perguntas, o TCE/SC buscou duas colaborações fundamentais na realização do trabalho. Primeiro, foi firmado um Termo de Cooperação Técnica¹ com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/SC), órgão que centraliza as informações sobre renúncias fiscais.

Cabe destacar que não foram disponibilizados os valores da renúncia fiscal por empresa, apenas se ela possuía, ou não, algum tipo de benefício tributário. Embora a disponibilidade dessa informação fosse importante para realizar um trabalho mais completo, ela não comprometeu as análises que foram realizadas.

A segunda colaboração adveio da contratação da prof.^a Thaís Waideman (fls. 287/292), doutora em economia aplicada e docente da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Ela foi responsável pela parte primordial do trabalho, que foi avaliar a política pública por meio de ferramentas estatísticas, notadamente o método de Diferença em Diferenças, buscando estabelecer o impacto do recebimento dos benefícios fiscais sobre o emprego e a massa salarial das empresas beneficiadas. As empresas que receberam qualquer benefício fiscal no horizonte temporal analisado compuseram o grupo de tratamento e aquelas que não receberam benefícios compuseram o grupo de controle².

A pesquisa efetuada está integralmente disponível no Anexo 2 do relatório de instrução (fls. 94 a 283), embora os principais achados do trabalho estejam contidos no corpo principal do referido relatório.

Além do trabalho estatístico, foram requisitados documentos e realizados vários procedimentos analíticos de diagnóstico da situação encontrada, como por exemplo, análise *SWOT*³, análise de *stakeholders*⁴, análise de fluxos de processos, entrevistas e reuniões com

¹ Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2019. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/content/governo-estadual>

² Foram utilizadas técnicas de pareamento entre os grupos tratados e controles, buscando aproximar os grupos de comparação em suas características observáveis.

³ O termo SWOT é a abreviação das palavras em inglês: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças).

⁴ *Stakeholders* são as partes interessadas no assunto.

agentes envolvidos no tema objeto da auditoria. Na figura demonstrada em seguida são reproduzidas algumas imagens dos papéis de trabalho aplicados durante as fases de planejamento e execução da auditoria operacional.

Figura 1 - Procedimentos metodológicos aplicados na auditoria

Nome	Data de modificação
Descarte	26/04/2019 16:02
Entrevistas SEF Levantamento	07/05/2019 14:16
00 Conversa Procuradora Cibelly	16/04/2019 16:06
00 Conversa Renato Lacerda	26/04/2019 16:24
00 Reunião Nelson Madalena	24/04/2019 13:39
PTL 01 Entrevista SDS	24/04/2019 13:19
PTL 02 Entrevista FIESC	24/04/2019 13:19
PTL 03 Entrevista inicial SEF - Secretária adj e Diretores	24/04/2019 14:28
PTL 04 Entrevista Dilson	16/05/2019 18:44
PTL 05 Entrevista SAT	06/05/2019 18:48
PTL 06 Entrevista TTD	26/04/2019 17:58
PTL 07 Entrevista Transparência	26/04/2019 16:10
PTL 08.1 Entrevista SEF_GESIT_SAT - Fluxo processual	06/05/2019 19:04
PTL 08.2 Entrevista SEF_Parecerista - Fluxo processual	06/05/2019 18:23
PTL 08.3 Entrevista SEF_Parecerista - Fluxo processual	06/05/2019 18:44
PTL 09 Observação Fluxo Processual	26/04/2019 17:45
PTL 10 Entrevista Prodec na SEF	06/05/2019 17:14

Nome	Data de modificação
Memória de Reunião - SEF-GEFIS 02_05_2019 15h00 Fluxo	02/05/2019 17:17
Memória de Reunião - SEF-GEFIS 03_05_2019 13h30 Fluxo	03/05/2019 14:04
Memória de Reunião - SEF-GEFIS 30_04_2019 13h30 Prodec	06/05/2019 17:16
Memória de Reunião - SEF-GEFIS 30_04_2019 16h00 TTD	30/04/2019 15:47
Memória de Reunião - SEF-GESIT 03_05_2019 15h15 SAT e Fluxo	03/05/2019 17:05
Memória de Reunião - SEF-GESIT 29_04_2019 13h45 SAT e Fluxo	06/05/2019 15:07

Nome	Data de modificação
1.SWOT AOP Incentivos Fiscais	27/02/2019 18:25
1.SWOT AOP Incentivos Fiscais.márcia.observações	26/02/2019 14:31
2.DVR AOP Incentivos Fiscais	05/02/2019 15:27
3.STAKEHOLDERS AOP Incentivos Fiscais	12/03/2019 13:52
SWOT.observações Márcia	01/03/2019 18:33

Fonte: a auditoria TCE/SC

1.2 VISÃO GERAL DO AUDITADO

De acordo com informações do sítio eletrônico⁵, a Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF) é o órgão central dos sistemas de Administração Financeira, Controle Interno e Planejamento Orçamentário. É o órgão que administra a arrecadação e a fiscalização dos tributos estaduais; gerencia, controla e audita a utilização dos recursos públicos estaduais; elabora, executa e acompanha o orçamento estadual; contabiliza a gestão dos recursos públicos; e acompanha e controla a dívida pública do Estado. Também tem a função de apoiar os demais órgãos do Governo do Estado quanto à administração financeira e contábil, sempre com o objetivo de garantir que os impostos pagos pelos contribuintes sejam bem aplicados nos serviços demandados pelos cidadãos catarinenses.

O organograma da SEF é apresentado na Figura 2, e dele destacam-se seis diretorias com funções específicas:

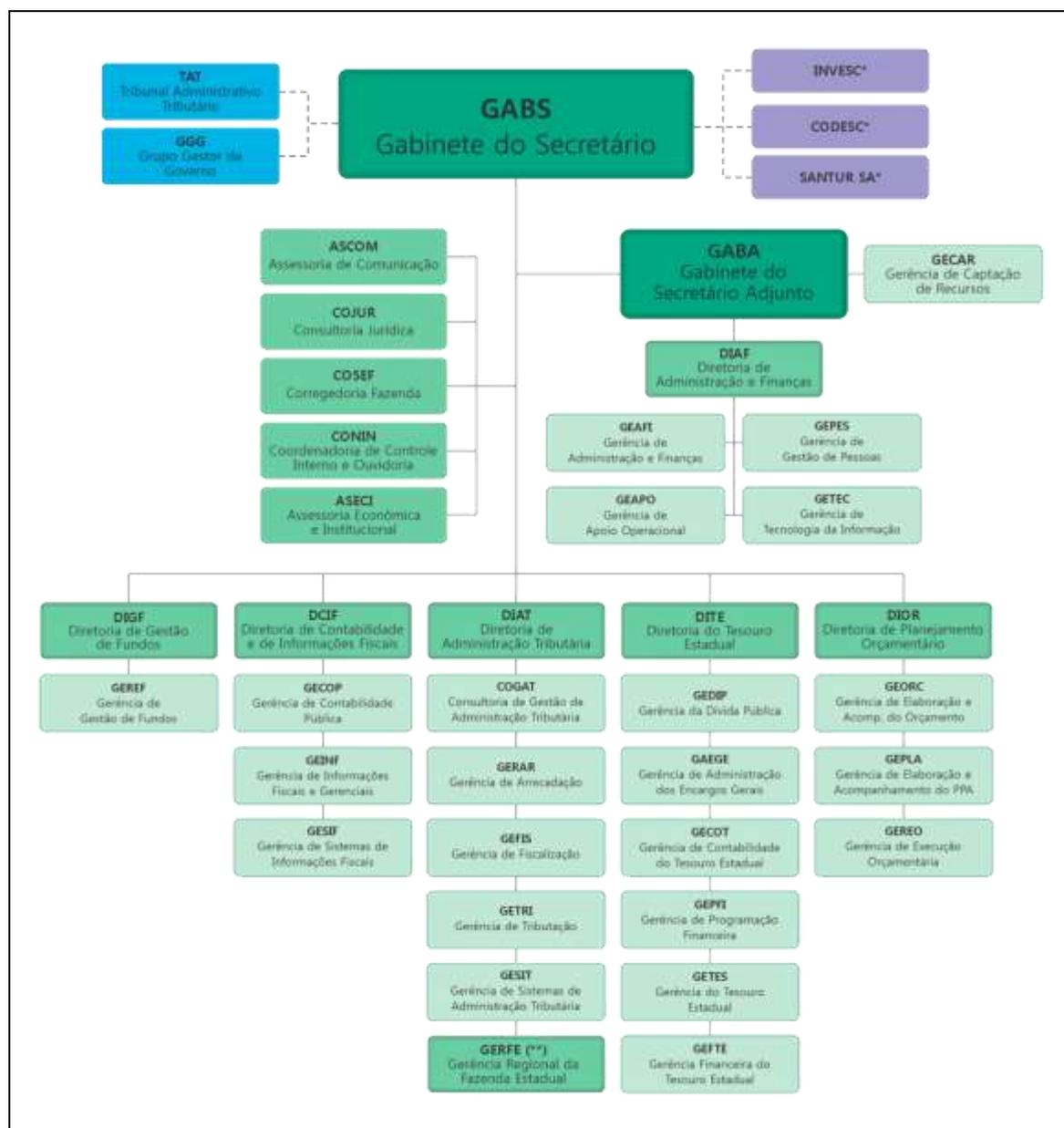
- a) Diretoria de Administração e Finanças (DIAF), que gerencia o controle das rotinas administrativas e financeiras, além de articular com os demais órgãos o controle interno de gestão de materiais, gestão de pessoas e a gestão de tecnologia da informação.
- b) Diretoria de Gestão dos Fundos (DIGF), responsável por controlar e supervisionar os fundos estaduais vinculados à Secretaria da Fazenda: Fadesc, Fundam e Pró-Emprego.
- c) Diretoria de Contabilidade e Informações Fiscais (DCIF), a qual coordena e normatiza o serviço de contabilidade do Estado de Santa Catarina, orientando tecnicamente os órgãos setoriais e seccionais sistêmicos, supervisionando as atividades e estabelecendo normas para a padronização, racionalização e controle das ações referentes as suas atividades.
- d) Diretoria de Administração Tributária (DIAT), com a função de administrar as atividades inerentes à fiscalização e à arrecadação de tributos. Também atua no cumprimento da legislação tributária estadual e administra os tributos cuja fiscalização e arrecadação tiverem sido delegadas ao Estado.
- e) Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), que se constitui no núcleo técnico do Sistema Administrativo de Administração Financeira que faz a gestão dos numerários recolhidos

⁵ <https://www.sef.sc.gov.br/institucional/secretaria>

aos cofres estaduais, de forma que esses recursos se transformem em bens e serviços prestados aos cidadãos catarinenses.

f) Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) que tem a atribuição de expedir normas e instruções aos órgãos da Administração Pública Estadual na elaboração dos projetos da Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo.

Figura 2 - Organograma da Secretaria de Estado da Fazenda



Fonte: SEF/SC - <https://www.sef.sc.gov.br/institucional/organograma>

O assunto da auditoria operacional (benefícios fiscais), no âmbito do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, é de competência da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Conforme a Lei Complementar nº 741/2019, compete à SEF acompanhar, fiscalizar, gerir, revisar, adequar e revogar os tratamentos tributários diferenciados e todos os benefícios fiscais previstos na legislação tributária catarinense, na forma da lei (item 'i', do inc. IV do art. 36).

O rol de competências da SEF está disposto na Seção VII da mencionada lei complementar, a saber:

Seção VII
Da Secretaria de Estado da Fazenda

Art. 36. À SEF compete:

- I – manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário;
- II – formular a política de crédito do Estado;
- III – executar as prioridades na liberação de recursos financeiros, com vistas à elaboração da programação financeira de desembolso, de forma articulada com os órgãos setoriais, buscando garantir o equilíbrio financeiro e fiscal do Estado;
- IV – desenvolver as atividades relacionadas com:
 - a) tributação, arrecadação e fiscalização;
 - b) contencioso administrativo-tributário;
 - c) administração financeira;
 - d) contabilidade pública;
 - e) gestão fiscal;
 - f) despesa e dívida pública;
 - g) captação de recursos;
 - h) supervisão, coordenação e acompanhamento do desempenho das entidades financeiras do Estado; e
 - i) acompanhamento, fiscalização, gestão, revisão, adequação e revogação dos tratamentos tributários diferenciados e de todos os benefícios fiscais previstos na legislação tributária catarinense, na forma da lei;
- V – coordenar e controlar a cobrança da dívida ativa na esfera administrativa, de forma articulada com a PGE;
- VI – administrar os Encargos Gerais do Estado;
- VII – coordenar o desenvolvimento e a manutenção evolutiva dos Sistemas de Gestão Fiscal e Planejamento, de Administração Tributária e de Informações de Custos;
- VIII – coordenar a política de aplicação dos recursos financeiros administrados por órgãos da Administração Pública Estadual Direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
- IX – programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual;
- X – coordenar a elaboração e a entrega da prestação de contas anual do Governador do Estado à ALESC;
- XI – elaborar e publicar os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal do Poder Executivo e o consolidado do Estado, além de outros relatórios que venham a ser instituídos por legislação federal que trate de finanças públicas; e
- XII – prestar apoio ao órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria nos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis.

Diante do exposto, resta claro o motivo pelo qual a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) figura como órgão auditado, sendo a Diretoria de Administração Tributária (DIAT) a área de execução mais próxima do tema da auditoria.

1.3 ORGANIZAÇÃO DESTE RELATÓRIO DE REINSTRUÇÃO

Neste relatório de reinstrução, optou-se por não reproduzir, na íntegra, o relatório de instrução que consta do processo às fls. 311 a 407 (Relatório DAE 18/2020). Esta opção visa facilitar a compreensão deste relatório, que tem a finalidade de analisar as justificativas e contrarrazões oferecidas pelos responsáveis, em função dos achados da auditoria operacional e respectivas determinações e recomendações sugeridas e acatadas pelo conselheiro relator do processo.

Registre-se que o relator deixou de acolher a proposta de recomendação contida no subitem 6.2.1.1 do relatório da auditoria, tendo em conta que essa recomendação pode ser uma medida a ser adotada pelo Estado de Santa Catarina em decorrência do subitem 6.2.1.2. Em função dessa decisão, cabe registrar aqui as sugestões de recomendações citadas no Relatório DAE 18/2020, dentre outras:

6.2.1. Possíveis Recomendações ao Governador do Estado:

6.2.1.1. Elaborar projeto de lei a ser enviado à Alesc que reduza gradualmente os incentivos fiscais, de modo a aprimorar a eficiência das políticas públicas e a isonomia tributária no Estado. Destaca-se que a redução dos incentivos deve ser realizada com o máximo grau de transparência, com a adoção de critérios objetivos que avaliem o impacto das medidas (itens 2.6, 2.7 e 2.9 do Relatório);

6.2.1.2. Avaliar formas de aprimoramento estrutura tributária estadual, com dois principais objetivos: 1) tornar o sistema tributário estadual mais competitivo frente aos demais estados; e 2) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor. (itens 2.6, 2.7, 2.9 e 3.2do Relatório);

Também necessário lembrar como foi dividido o relatório de instrução da auditoria (Relatório DAE 18/2020, fls. 311 a 407). São seis capítulos, além de apêndices e anexos. Depois da introdução, no capítulo segundo é avaliado o impacto das renúncias fiscais na geração de emprego e renda. Nesse capítulo o intuito foi mensurar a alocação dos recursos na economia. Quanto mais bem alocados os recursos, maiores são os salários, mais ricas são as famílias e há um ganho de bem-estar na sociedade como um todo.

O terceiro capítulo apresenta as propostas de aprimoramento da política de renúncias fiscais, com base na literatura sobre o tema e de experiências internacionais.

O quarto capítulo analisa a transparência sobre os incentivos fiscais, verificando o quanto que o Governo do Estado realiza o seu dever de prestar contas à sociedade sem necessitar de motivação para isso. A transparência de outros entes da federação também é analisada, de modo a verificar o “estado da arte” na divulgação de informações sobre renúncia fiscal.

Por fim, o quinto e o sexto capítulos apresentam, respectivamente, as considerações finais e as propostas de encaminhamento para as unidades jurisdicionadas, com base nos resultados obtidos.

Já, este relatório de reinstrução está organizado em três capítulos: introdução, análise e conclusão, com a proposta de encaminhamento inclusa.

O capítulo de análise, está dividido em três itens, quais sejam:

- a) Resumo das situações encontradas
- b) Determinações e Recomendações sugeridas
- c) Análise das considerações e justificativas do auditado

Em síntese, o propósito do próximo capítulo é analisar os argumentos de defesa e os documentos remetidos, e proceder às considerações de reinstrução, acerca dos achados da auditoria, determinações e recomendações sugeridas ao Conselheiro relator.

2 ANÁLISE

O presente capítulo está organizado em três tópicos: (a) resumo das situações encontradas; (b) determinações e recomendações sugeridas; e (c) análise das considerações e justificativas do auditado.

2.1 RESUMO DAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS

No Relatório DAE 18/2020 consta um sumário executivo, do qual se extrai as principais situações encontradas pelo estudo realizado.

Antes, porém, convém repisar que o incentivo fiscal como política pública para a promoção de renda, emprego e competitividade das empresas é uma estratégia comum adotada nas três esferas de governo. Embora seja difícil cotejar os retornos com os custos de tais práticas, cresce no país o interesse em avaliar o impacto desse tipo de política sobre indicadores de desenvolvimento econômico e social.

Os resultados demonstram que as renúncias fiscais efetuadas de 1998 a 2017 promoveram a geração de empregos formais e de massa salarial nas empresas contempladas. No entanto, a auditoria considerou pouco efetiva essa política pública, tendo em vista que para cada R\$ 100 gastos, somente R\$ 47 retornam à sociedade na forma de empregos e renda para o trabalhador. Além disso, com menor robustez estatística, há indícios de que tal política tenha exercido impactos negativos nas empresas não contempladas presentes no mesmo município. Esse é um indicativo de que há efeitos indiretos negativos do programa, ou *misallocation*, termo econômico para má alocação de recursos.

Em razão do estudo promovido, foram relacionados no sumário executivo do Relatório DAE 18/2020 os principais resultados do trabalho realizado, quais sejam:

- i. Com dados de 2017, no melhor cenário, as renúncias fiscais impulsionaram a geração de renda em Santa Catarina em R\$ 2,5 bilhões. No entanto, a renúncia fiscal em programas específicos foi mais que o dobro, cerca de R\$ 5,3 bilhões. Portanto, estima-se que para cada 100 reais gastos em benefícios fiscais, R\$ 47 são retornados à sociedade;

- ii. A redução de impostos gerou empregos. As empresas beneficiadas pela renúncia fiscal têm entre 13,4 e 16,3 mais trabalhadores em relação ao cenário contrafactual, de que não possuísem os benefícios tributários. Além disso, a massa salarial é de 11,9% a 20% maior;
- iii. Empresas que tenham doado recursos a campanhas eleitorais entre os pleitos eleitorais de 2002 a 2014 apresentam maior probabilidade de serem contempladas pelos benefícios de renúncia fiscal;
- iv. Os benefícios concedidos contribuíram para a desigualdade entre as regiões do estado, haja vista que estão concentrados em Blumenau, Joinville, Florianópolis, Itajaí e municípios adjacentes. Todos são locais de maior desenvolvimento econômico e regional do que os municípios serranos e os bolsões de pobreza existentes no planalto norte catarinense, por exemplo;
- v. A concessão das renúncias fiscais é destinada a grandes empresas. No comércio, 54,7% dos alívios tributários foram dados a grandes estabelecimentos. Na indústria, 49,7%. De 2004 a 2017, foi decretado, em média, 414 incentivos fiscais novos por ano. Ou seja, mais de um incentivo por dia;
- vi. As renúncias fiscais causam injustiça tributária. Empresas dentro do mesmo ramo possuem tratamentos distintos, ferindo os princípios tributários da equidade e da neutralidade dos impostos. Uma pequena parcela de cada setor da atividade empresarial possui benefícios. Na indústria como um todo, 5,8% das empresas recebem, o que onera as 94,2% empresas não contempladas com renúncia fiscal;
- vii. A modalidade de renúncia fiscal 'Isenção' apresenta o maior efeito sobre o emprego. O resultado é condizente com o tipo do benefício, haja vista que a empresa beneficiada é dispensada integralmente de pagar o imposto;
- viii. Setores com maior incidência de ICMS possuem melhores resultados. Na indústria, a participação de uma empresa no programa causa um aumento do emprego entre 21,2 e 22,3 postos de trabalho e uma elevação de 13,4% e 23,3% na massa de salários, em relação ao cenário em que não há renúncia fiscal. Por sua vez; no comércio o efeito varia entre 6,0 e 7,9 postos de trabalho a mais e em expansão da massa salarial entre 8,0% e 11,7%;
- ix. Longo período de concessão das renúncias fiscais acarreta menor geração de emprego e renda. As estimativas que visam capturar os efeitos em relação ao tempo

de duração do programa mostram que a geração de emprego é crescente no tempo, mas a massa salarial não. Ela aumenta até o período de 4 a 6 anos de uso do programa de benefícios fiscais, passando depois a decair;

- x. Indicativo de que as renúncias fiscais reduzem os empregos indiretos. A análise feita sobre os efeitos indiretos (*Spillover*⁶) e possível má alocação dos recursos (*Misallocation*) do programa sugere que empresas beneficiadas capturam empregados de empresas não beneficiadas situadas no mesmo município. Estima-se que a concessão de um incentivo fiscal para apenas uma empresa em um determinado município, pode reduzir o número de postos de trabalho entre 4,0 e 5,8 no total das empresas não beneficiadas naquele município;
- xi. Planejamento e transparência insuficientes do governo estadual em relação às renúncias fiscais. Não há informações disponíveis sobre quais empresas são beneficiadas, sua localidade e por região do Estado. Tampouco há estimativa do impacto da renúncia fiscal nos dois anos posteriores, obrigatório conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como decorrência dos resultados, foram sugeridas três determinações ao Secretário de Estado da Fazenda e sete recomendações ao Governador do Estado, as quais estão reproduzidas no próximo tópico.

2.2 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES SUGERIDAS

2.2.1 Possíveis determinações à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)

2.2.1.1. Incluir no Portal da Transparência estadual informações referentes as renúncias fiscais, como: valor e tipo de incentivo, localidade do beneficiário, data de início do benefício, setor econômico da empresa, prazo final do benefício, contrapartida prevista na concessão ou qualquer outro tipo de encargo de responsabilidade do beneficiário, incentivos fiscais já concedidos anteriormente ao contribuinte e ato normativo que o fundamentou;

⁶ Palavra inglesa que significa repercussão ou transbordamento. Em economia, transbordamento corresponde a um evento econômico causado por outro, mas que não esteja relacionado (Rel. DAE 18/2020, fl. 336).

ocultando o CNPJ das empresas, se necessário. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011;

2.2.1.2. Incluir no Portal da Transparência estadual os documentos públicos que motivaram os atos de concessão das renúncias fiscais do estado, para cumprimento do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999;

2.2.1.3. Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais. Deve-se instituir, no mínimo, os possíveis objetivos e justificativas para a concessão, determinar prazos legais de usufruto e o período de avaliação. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

2.2.2 Possíveis Recomendações ao Governador do Estado

2.2.2.1. Elaborar projeto de lei a ser enviado à Alesc que reduza gradualmente os incentivos fiscais, de modo a aprimorar a eficiência das políticas públicas e a isonomia tributária no Estado. Destaca-se que a redução dos incentivos deve ser realizada com o máximo grau de transparência, com a adoção de critérios objetivos que avaliem o impacto das medidas (itens 2.6, 2.7 e 2.9 do Relatório DAE 18/2020);

2.2.2.2. Avaliar formas de aprimoramento da estrutura tributária estadual, com dois principais objetivos: 1) tornar o sistema tributário estadual mais competitivo frente aos demais estados; e 2) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor. (itens 2.6, 2.7, 2.9 e 3.2 do Relatório DAE 18/2020);

2.2.2.3. Elaborar programas estaduais que promovam a melhora do ambiente de negócios do estado, de modo a reduzir litígios das empresas com o fisco estadual, além da diminuição de possíveis excessos de burocracia existentes para o pagamento de ICMS, ou seja, obrigações acessórias e regulamentos que acarretam em custos tributários implícitos para as empresas (itens 2.2, 2.3 e 2.9 do Relatório DAE 18/2020);

2.2.2.4. Elaborar projeto de lei que institua o sistema de monitoramento e de avaliação permanente de políticas públicas, tendo como base, além dos apontamentos desta

auditoria, os regramentos existentes nos estados de Goiás (Decreto nº 8.708/2016) e do Espírito Santo (Lei nº 10.744/2017);

2.2.2.5. Estabelecer prazos legais para o término de cada programa de incentivo fiscal concedido a empresas, e que a possível prorrogação destes programas seja apreciada pela Alesc (itens 2.7.2, 2.9 e 3.3 do Relatório DAE 18/2020);

2.2.2.6. Apresentar ao TCE/SC as políticas existentes de atenuação das desigualdades regionais de Santa Catarina, sobretudo nas regiões e municípios de menor desenvolvimento socioeconômico, de modo a demonstrar o cumprimento do art. 138, inciso VII da Constituição Estadual, haja vista que as renúncias fiscais não cumprem este papel;

2.2.2.7. Avaliar periodicamente as renúncias fiscais vigentes no estado, de modo a verificar a efetividade da política, além de dar maior transparência à sociedade (itens 2.9, 3.3 e 4.3.2 do Relatório DAE 18/2020).

O relator do processo, Conselheiro-substituto Gerson dos Santos Sicca, entendeu que a recomendação contida no item 2.2.2.1 acima está abarcada na recomendação 2.2.2.2, razão que o fez desconsiderá-la no procedimento de audiência (fl. 410). Ou seja, entendeu que ao avaliar formas de aprimoramento da estrutura tributária estadual, estará o Governo em condições de decidir sobre a elaboração de projeto de lei que objetive a redução gradual dos incentivos fiscais.

2.3 ANÁLISE DAS CONSIDERAÇÕES E JUSTIFICATIVAS DO AUDITADO

Este tópico está organizado em quatro itens. Apresenta-se a manifestação da SEF em relação às determinações sugeridas ao Secretário de Estado. No item seguinte (2.3.2) são analisadas as justificativas e considerações da unidade auditada. Nesse item optou-se por uma análise conjunta das determinações, tendo em vista que os argumentos de defesa não estão segmentados perfeitamente em relação às determinações sugeridas.

Os dois itens seguintes (2.3.3 e 2.3.4) apresentam-se, respectivamente, a manifestação do Governador do Estado, que o fez por meio de uma Informação da Diretoria de Administração Tributária (DIAT) da SEF e a análise de reinstrução acerca da manifestação da unidade auditada.

Distintamente do item 2.3.2, no item 2.3.4 as análises de reinstrução foram pontuadas em sequência das recomendações sugeridas ao conselheiro relator.

2.3.1 Manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Paulo Eli, por meio do Ofício SEF/GABS nº 270/2021 (fls. 428 e 429), datado e protocolizado no Tribunal de Contas no dia 05/04/2021, sob o nº 13.677/2021, apresentou as considerações e justificativas da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) acerca das possíveis determinações relacionadas nos itens 6.1.1.1 a 6.1.1.3 do Relatório de Instrução DAE nº 18/2020, nos termos da Informação DIAT nº 10/2021 (fls. 432 a 443), elaborada pela Diretoria de Administração Tributária.

A respeito das informações prestadas, destacou a instituição de um Grupo de Trabalho pela Portaria SEF nº 123/2021 (fls. 430 e 431), de 30 de março de 2021, no âmbito da Diretoria de Administração Tributária (DIAT), com o objetivo específico de aprimorar a transparência das informações e estabelecer normas com diretrizes relacionadas às renúncias fiscais, visando ao saneamento dos apontamentos realizados pela Diretoria de Atividades Especiais deste Tribunal.

Em função das justificativas, requer o afastamento das possíveis determinações constantes do Relatório, para que sejam considerados regulares os atos de concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina, sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como de avaliação do retorno social.

A Informação DIAT 10/2021 apresenta em sede de considerações iniciais a instituição do grupo de trabalho mencionado pelo Secretário da Fazenda, com o objetivo de aprimorar a transparência das renúncias fiscais, de forma a atender às determinações do Tribunal de Contas do Estado, no prazo de 180 dias. Dentre as atividades a serem desenvolvidas pelo grupo, constam:

- 1) Estudar a viabilidade técnica e jurídica da publicação das informações no Portal da Transparência requeridas pelo TCE/SC;
- 2) Definir o escopo, a forma e o nível de detalhamento das informações a serem publicadas no Portal;
- 3) Desenvolver ferramentas para automatizar a publicação das informações relacionadas no item anterior; e

4) Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais, instituindo, no mínimo, os possíveis objetivos, justificativas para a concessão, prazos legais de usufruto e o período de avaliação.

Para realização dos trabalhos, comprometem-se a usar como modelo de referência a publicação das renúncias fiscais do Estado do Espírito Santo⁷, conforme indicado pelos auditores fiscais do TCE.

Registram a estrutura do portal daquele Estado, formado por:

- 1) Link para as legislações relativas aos benefícios fiscais;
- 2) Publicação de arquivo com os incentivos fiscais vigentes e não vigentes, contendo: item, ato, ementa ou assunto, dispositivo específico, data da publicação no DOE, termo inicial, termo final e observações;
- 3) Lista de beneficiários dos programas COMPETE-ES e INVEST-ES, discriminando: setor econômico, CNPJ, razão social, inscrição estadual, município, Portaria, Data Início da vigência, Portaria de exclusão e data da exclusão.

Nos tópicos seguintes às considerações iniciais, a DIAT apresenta os argumentos e explicações de como cumprirá as determinações impostas à Secretaria da Fazenda.

Inclusão no portal da transparência de informações referentes às renúncias fiscais

Para inclusão no portal da transparência das informações relativas às renúncias fiscais, a DIAT apresenta a estrutura dos relatórios que serão desenvolvidos e publicados, usando como referência o modelo do Espírito Santo, conforme transcrição abaixo (fls. 433 a 435):

a) Relação de benefícios vigentes, com os seguintes campos:

- i. Item (número identificador)
- ii. Ato (lei, decreto)
- iii. Número (número da lei ou decreto)
- iv. Ementa ou assunto
- v. Dispositivo específico
- vi. Data de publicação no DOE
- vii. Termo inicial
- viii. Observações

b) Relação de benefícios não vigentes, com os seguintes campos:

- i. Item (número identificador)
- ii. Ato (lei, decreto)
- iii. Número (número da lei ou decreto)

⁷ Disponível em <https://transparencia.es.gov.br/comum/incentivosfiscais>

- iv. Ementa ou assunto
- v. Dispositivo específico
- vi. Data de publicação no DOE
- vii. Termo inicial
- viii. Termo final
- ix. Observações

c) Relação de benefícios fiscais vigentes que são concedidos pela Administração, com os seguintes campos:

- i. Código do TTD
- ii. Descrição do TTD
- iii. Fonte legal
- iv. Tipo de benefício
- v. Início da vigência
- vi. Fim da vigência
- vii. Contrapartidas (empregos, investimentos)
- viii. Fundos vinculados
- ix. Valor do crédito presumido apropriado no último ano
- x. Quantidade de beneficiários

d) Relação de beneficiários dos benefícios vigentes concedidos pela Administração, com os seguintes campos:

- i. CNPJ
- ii. Inscrição Estadual
- iii. Razão social
- iv. Código de Atividade Econômica (divisão)
- v. Município
- vi. Código dos TTD's vigentes
- vii. Código dos TTD's revogados

e) Estatística do tipo de benefício e município relativos aos benefícios vigentes concedidos pela Administração, com os seguintes campos:

- i. Nome do município
- ii. Tipo de benefício
- iii. Quantidade de beneficiários
- iv. Valor do crédito presumido apropriado no ano anterior

f) Estatística do tipo de benefício e atividade econômica (divisão) relativos aos benefícios vigentes concedidos pela Administração, com os seguintes campos

- i. Nome da atividade econômica (divisão)
- ii. Tipo de benefício
- iii. Quantidade de beneficiários
- iv. Valor do crédito presumido apropriado no ano anterior

Comprometem-se a disponibilizar relatórios em arquivos de formato “XLSX” e “PDF” e destacam que as estatísticas das renúncias de receitas são deveras limitadas, uma vez que somente os créditos presumidos possuem a parametrização necessária para produção das informações passíveis de serem trabalhadas em um software de *Business Intelligence* (BI). No entanto, informam que estão desenvolvendo um projeto de melhoria no controle dos benefícios fiscais, que possibilitará o cálculo da renúncia fiscal em tempo real para a quase totalidade dos benefícios, sendo o prazo para conclusão dessa melhoria dezembro de 2021.

Inclusão, no portal da transparência estadual, dos documentos públicos que motivaram os atos de concessão

Para atendimento desse item, a SEF se compromete a desenvolver uma aplicação de busca dos documentos relativos aos atos concessórios publicados no “Publicações Eletrônicas da Secretaria de Estado da Fazenda”. Na Informação da DIAT apresentam um esboço exemplificativo da estrutura, o qual se reproduz abaixo (fl. 436):

Figura 3 – Exemplo de aplicativo para busca de documentos



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

PESQUISA ATOS DE CONCESSÃO DAS RENÚNCIAS FISCAIS

Pesquise por razão social, nome de pessoa física, CPF, CNPJ ou Inscrição Estadual, ou simplesmente por intervalo de datas.

Intervalo de datas para a pesquisa

Início: 09/03/2021

Fim: 21/03/2021

Foram encontrados 86 registros.

- PDF** Página nº 96 da edição de **16/03/2021**
Assunto: DESPACHO CONCESSÓRIO: Pe/SEF nº 3181 SEÇÃO II - TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS FLORIANÓPOLIS, TERÇA-FEIRA, 16 DE MARÇO DE 2021 SEÇÃO II (continuação) TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS ESTADO DE SANTA CATARINA...
- PDF** Página nº 97 da edição de **16/03/2021**
Assunto: DESPACHO CONCESSÓRIO: Pe/SEF nº 3181 SEÇÃO II - TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS FLORIANÓPOLIS, TERÇA-FEIRA, 16 DE MARÇO DE 2021 ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA TRATAMENTO...
- PDF** Página nº 98 da edição de **16/03/2021**
Assunto: DESPACHO CONCESSÓRIO: Pe/SEF nº 3181 SEÇÃO II - TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS FLORIANÓPOLIS, TERÇA-FEIRA, 16 DE MARÇO DE 2021 ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA TRATAMENTO...
- PDF** Página nº 99 da edição de **16/03/2021**
Assunto: DESPACHO CONCESSÓRIO: Pe/SEF nº 3181 SEÇÃO II - TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS FLORIANÓPOLIS, TERÇA-FEIRA, 16 DE MARÇO DE 2021 ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA TRATAMENTO...
- PDF** Página nº 100 da edição de **16/03/2021**
Assunto: DESPACHO CONCESSÓRIO: Pe/SEF nº 3181 SEÇÃO II - TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO DESPACHOS CONCESSÓRIOS FLORIANÓPOLIS, TERÇA-FEIRA, 16 DE MARÇO DE 2021 ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA TRATAMENTO...

Fonte: Informação DIAT N° 10/2021

Estabelecimento de norma com diretrizes para as renúncias fiscais

Neste aspecto, a SEF registra que, para atendimento desta possível determinação, a equipe técnica do Tribunal de Contas apresentou como paradigma normativo a Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, editada pelo Estado do Espírito Santo; e o Decreto nº 8.708, de 26 de julho de 2016, editado pelo Estado de Goiás, reproduzindo o teor dessas normas nas folhas 436 a 439 dos autos.

Contudo argumenta, a partir da leitura dos atos normativos supracitados, que o conteúdo abrange, em sua quase totalidade, diretrizes para o monitoramento e acompanhamento das políticas públicas de Estado, sem tratar diretamente de renúncias de receitas tributárias. Assim, no seu ponto de vista, entende que a SEF não é o órgão responsável pelo cumprimento dessa determinação, uma vez que a sua missão institucional, segundo o art. 36 da Lei Complementar nº 741/2019, não abrange questões relacionadas à gestão das políticas públicas.

No que concerne às normas gerais, destaca que já existem diversos atos normativos relativos aos benefícios e renúncias fiscais, de nível nacional e estadual, citando-os (fls. 439 e 440):

LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL

- a) **Art. 150, §6º, da Constituição Federal:** que determina que os benefícios fiscais somente podem ser concedidos mediante lei específica;
- b) **Art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal:** no que concerne aos benefícios fiscais de ICMS, além de lei específica, é necessário Convênio celebrado entre os Estados com aprovação unânime;
- c) **Lei Complementar Federal nº 24/1975:** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS;
- d) **Art. 14, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF):** apresenta a definição de renúncia de receita e dispõe sobre os requisitos para a concessão ou ampliação de benefícios fiscais;
- e) **Lei Complementar Federal nº 160/2017:** dispõe sobre a convalidação dos benefícios fiscais instituídos sem observância do art. 155, §2º, XII, “g”, CF e define o prazo de vigência;
- f) **Convênio ICMS nº 190/2017:** Dispõe sobre os termos da Lei Complementar nº 160/2017;

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

- a) **Lei 17.763/2019:** reinstalou dos benefícios fiscais relativos ao ICMS, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 160/2017;

- b) **Capítulo VII, da Lei 10.297/96:** fixa parâmetros para a concessão de benefícios fiscais no Estado e autoriza o Estado a tomar as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense;
- c) **Lei Complementar nº 541/2011:** autoriza o Executivo a conceder tratamento tributário diferenciado relativo ao ICMS, de forma a compensar os efeitos de benefício tributário ou financeiro concedido ou prometido por outra unidade da Federação;
- d) **Decreto 212/2015:** Trata do processo de análise de pedido referente à proposta de investimento vinculado à concessão de tratamento tributário diferenciado;
- e) **Lei 13.992/2007:** Institui o Programa Pró-Emprego com o objetivo de geração de emprego e renda no território catarinense por meio de tratamento tributário diferenciado do ICMS, destinando-se a incentivar empreendimentos considerados de relevante interesse sócio-econômico situados neste Estado ou que nele venham a instalar-se.
- f) **Lei 13.342/2005:** Institui o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC, com a finalidade de conceder incentivo à implantação ou expansão de empreendimentos industriais, que vierem produzir e gerar emprego e renda no Estado de Santa Catarina.
- g) **Decreto nº 1.555/2018:** publica a relação de atos normativos relativos a benefícios fiscais vigentes em 8 de agosto de 2017, em atendimento ao disposto no art. 3º, I, da LC 160/2017. Indica a data de início dos benefícios vigentes;
- h) **Decreto nº 1.750/2018:** publica relação de atos normativos não vigentes em 8 de agosto de 2017, em atendimento ao disposto no art. 3º, I, da LC 160/2017. Indica a data de início e término dos benefícios não vigentes;

Prazos de vigência

Sobre os prazos de vigência citados na determinação (prazos legais de usufruto e o período de avaliação), a SEF informa que a Lei Complementar nº 160/2017, em seu art. 3, §2º, prevê os seguintes prazos de vigência dos benefícios instituídos sem obediência do art. 155, §2º, XII, “g”, CF:

Art. 3º O convênio de que trata o art. 1º desta Lei Complementar atenderá, no mínimo, às seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas:
(...)

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º desta Lei Complementar cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano,

bem como quanto àqueles destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social; (Redação dada pela Lei Complementar nº 170, de 2019)

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura;

V - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

Para os benefícios previstos e concedidos com autorização unânime das unidades federadas (CONFAZ), de acordo com a SEF, o prazo de vigência consta no próprio convênio autorizativo.

Em relação à vigência individual para cada contribuinte (Tratamento Tributário Diferenciado), a SEF destaca que, enquanto o benefício estiver vigente na legislação, se o contribuinte preencher os requisitos legais, é vedado o indeferimento inclusive na existência de processo administrativo ou judicial com exigibilidade suspensa, conforme se extrai do art. 23, da Lei Complementar Estadual nº 313/2005 (Código de Defesa do Contribuinte). Nesses casos o ato de concessão por parte da Administração é vinculado. Transcrição abaixo do referido artigo:

Art. 23. A existência de processo administrativo ou judicial pendente, em matéria tributária, não impedirá o contribuinte de fruir de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, nem de ter acesso a linhas oficiais de crédito e de participar de licitações desde que legalmente suspensa a exigibilidade do crédito tributário ou, que na cobrança executiva, tenha sido efetivada penhora

Comenta que essa medida se faz necessária por uma questão de isonomia, de forma a evitar que sejam beneficiados alguns contribuintes em detrimento de outros.

Objetivos e justificativas

Em relação aos objetivos e justificativas para a concessão de cada benefício, registra a SEF que constam na exposição de motivos do decreto regulamentador, que pode ser consultado pelo número do processo eletrônico do SGPE (<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>), indicado no preâmbulo do próprio ato normativo.

Conclusão

Em conclusão, a SEF ratifica que já começou a adotar as medidas no sentido de atender às determinações do TCE/SC, por meio da Portaria SEF nº 123/2021. Além disso, já estão sendo estruturados diversos relatórios, segundo o modelo adotado pela transparência das renúncias do Espírito Santo, conforme apresentado nesta Informação.

Em relação à publicação dos atos concessórios, compromete-se a desenvolver uma aplicação específica no portal da transparência, de forma que qualquer cidadão consiga consultar os despachos concessórios já publicados no PESEF (Publicações Eletrônicas da SEF).

No que se refere a normatização das renúncias de receitas, repisou que a legislação paradigma apresentada pela equipe técnica do TCE/SC tem o conteúdo de gestão de políticas públicas, o que foge da competência da SEF. Além disso, os elementos indicados na determinação (objetivo, justificativas, prazo, etc.), de certa forma, já são atendidos atualmente pela Lei Complementar n. 160/17 e SGPE.

Todavia, em que pese a existência de uma vasta legislação relativa aos benefícios e renúncia fiscal, reconhece haver uma carência de normatização acerca das renúncias fiscais, para fins do disposto no art. 14, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF). Por isso, registra que se encontra no escopo das atividades dos integrantes da Portaria supracitada o desenvolvimento de atos normativos relativos às renúncias fiscais para atender os seguintes questionamentos (transcrição literal, fl. 442):

- a) Quais os benefícios de Santa Catarina que representam uma renúncia efetiva de receita (gasto tributário), para fins da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a contabilização de renúncia de receita nos relatórios contábeis do Estado;
- b) Qual é a metodologia de cálculo de cada modalidade de benefício fiscal (crédito presumido, isenção, redução da base de cálculo);
- c) Quais os critérios que devem ser usados para a estimativa de valores que não podem ser obtidos diretamente da base de dados do SAT

2.3.2 Análise de reinstrução sobre as determinações

No item precedente foram apresentadas as considerações e justificativas da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) acerca das três sugestões de determinações da auditoria dirigidas ao Secretário de Estado.

No presente item são oferecidas as considerações de reinstrução, tendo por base cada determinação sugerida.

Primeira sugestão de determinação (item 6.1.1.1)

6.1.1.1. Incluir no Portal da Transparência estadual informações referentes as renúncias fiscais, como: valor e tipo de incentivo, localidade do beneficiário, data de início do benefício, setor econômico da empresa, prazo final do benefício, contrapartida prevista na concessão ou qualquer outro tipo de encargo de responsabilidade do beneficiário, incentivos fiscais já concedidos anteriormente ao contribuinte e ato normativo que o fundamentou; ocultando o CNPJ das empresas, se necessário. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011;

Em síntese, a SEF informa que já começou a adotar as medidas no sentido de atender a esta determinação.

Publicou a Portaria SEF nº 123/2021, que cria Grupo de Trabalho com o objetivo de aprimorar a transparência relativa às renúncias fiscais do Estado de Santa Catarina e registra que pretendem estruturar diversos relatórios, segundo o modelo adotado pelo Estado do Espírito Santo. Cópia da mencionada Portaria foi remetida para comprovar a intenção do gestor (fls. 430 e 431).

A iniciativa demonstra o interesse da SEF cumprir à determinação e também demonstra que o achando de auditoria é pertinente e correto.

Sugere-se que a medida já iniciada e seu objetivo pretendido seja consignada em um Plano de Ação, que provavelmente será determinado em decisão do Tribunal de Contas, por força do art. 6º da Resolução nº TC 79/2013.

O Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação. Modelo encontra-se no final deste Relatório.

Pelos argumentos apresentados, apesar do compromisso demonstrado pela SEF de aprimorar a transparência das renúncias fiscais concedidas pelo Governo do Estado, **sugere-se consignar a determinação** capitulada para fins de monitoramento pela equipe de fiscalização.

Segunda sugestão de determinação (item 6.1.1.2):

6.1.1.2. Incluir no Portal da Transparência estadual os documentos públicos que motivaram os atos de concessão das renúncias fiscais do estado, para cumprimento do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999;

De modo análogo à primeira sugestão de determinação, a SEF compromete-se a cumprir a determinação acima sugerida ao Relator, desenvolvendo uma aplicação específica de

busca dos documentos relativos aos atos concessórios publicados no “Publicações Eletrônicas da Secretaria de Estado da Fazenda”, de forma que qualquer cidadão consiga consultar os despachos concessórios já publicados.

Demonstrou, por imagem, modelo exemplificativo do que pretende implantar (fl. 436).

No juízo desta equipe de reinstrução, a intenção como descrita atende à sugestão de determinação formulada, contudo, como no item precedente, entende que deva restar consignada na decisão do Tribunal de Contas, até que se possa atestar, por meio de monitoramento, o seu cumprimento e o cumprimento dos dispositivos legais citados (art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999).

Convém alertar que no desenvolvimento do aplicativo sejam observadas as instruções contidas nos mencionados dispositivos legais, de forma que o cumprimento da possível determinação não se dê parcial, condição que pode levar a reiteração da determinação e eventual penalização do gestor.

Em razão do nível de detalhes, estão a seguir reproduzidas as instruções:

Lei Federal nº 12.527/2011

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
 - VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
 - VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
 - VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.
- § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Lei Federal nº 9.784/1999

CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Por todo exposto, **sugere-se consignar a determinação.**

Terceira sugestão de determinação (item 6.1.1.3)

6.1.1.3. Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais. Deve-se instituir, no mínimo, os possíveis objetivos e justificativas para a concessão, determinar prazos legais de usufruto e o período de avaliação. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Distintamente das duas determinações precedentes, nesta a SEF entende que não é sua obrigação, pois dentre as competências previstas no art. 36 da Lei Complementar nº 741/2019, não estão questões relacionadas à gestão das políticas públicas.

Na conclusão do seu arrazoado, a SEF afirma o seguinte:

Por fim, no que se refere a normatização das renúncias de receitas, verificou-se que a legislação paradigma apresentada pela equipe técnica do TCE/SC tem o conteúdo de gestão de políticas públicas, o que foge da competência desta Secretaria. Além disso, os elementos indicados na determinação (objetivo, justificativas, prazo, etc.), de certa forma, já são atendidos atualmente (LC 160/17 e SGPE).

Evidente que para concluir dessa forma, explicou os seus motivos, os quais estão reproduzidos em paráfrase no item 2.3.1 deste relatório e de forma literal nas folhas 439 a 442 dos autos.

Especificamente em relação ao estabelecimento de normas com diretrizes para as renúncias fiscais, destacou que já existem diversos atos normativos relativos aos benefícios e renúncias fiscais, de nível nacional e estadual, enumerando-os.

Afirmou que os prazos de vigência são também previstos na legislação nacional e os objetivos e justificativas para a concessão dos benefícios estão dispostos na exposição de motivos do decreto regulamentador emitido pelo Governo do Estado, o qual pode ser pesquisado pelo número no portal eletrônico do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPE).

Ao analisar os atos normativos citados pela SEF, verifica-se que há espaço para a edição de uma norma com diretrizes para as renúncias fiscais, no que se refere aos possíveis objetivos e justificativas para a concessão, definição de prazos legais de usufruto e período de avaliação.

Por exemplo, o Capítulo VII da Lei nº 10.297/1996, que segundo a SEF “fixa parâmetros para a concessão de benefícios fiscais no Estado e autoriza o Estado a tomar as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense”, não traz instruções sobre os objetivos e justificativas para a concessão de benefícios fiscais, tampouco limites de prazos para usufruto e período de avaliação.

O que se tem objetivamente descrito no art. 43 dessa Lei é a autorização para que o Poder Executivo tome as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense, sempre que outro Estado ou o Distrito Federal conceda benefícios fiscais ou financeiros de que resulte redução ou eliminação de ônus tributário, com inobservância do

disposto na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. Ademais, há outras regras dispostas no referido Capítulo VII que não atendem à proposição da auditoria do TCE.

Por outro lado, analisando a fundamentação disposta na proposta de determinação, este juízo de reinstrução entende que a proposição feita pela auditoria deva ser caracterizada como recomendação. Para explicar esta posição, faz-se necessário repisar os dispositivos legais citados.

O art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 tratam de transparência e publicidade. Como já estão reproduzidos na íntegra, na análise da determinação precedente, não há necessidade de reproduzi-los novamente neste ponto.

Assim, tem-se que o primeiro dispositivo instrui sobre a obrigação das entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Ou seja, aqui não há qualquer disposição sobre o estabelecimento de norma com diretrizes para as renúncias fiscais no Estado.

Assim também é a conclusão que se extrai da leitura do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999, cuja obrigação diz respeito à necessidade dos atos administrativos serem motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos em determinadas situações previstas no mencionado artigo. Nesse dispositivo, também não há qualquer disposição acerca do estabelecimento de norma com diretrizes para renúncias fiscais. A preocupação do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é fazer com que os valores de renúncia sejam adequadamente estimados, e que se avalie o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de outras imposições que visam não comprometer as metas de resultado fiscal do ente que renuncia receita. Abaixo está reproduzido o citado art. 14 da LRF:

Da Renúncia de Receita

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.

§ 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 discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Resgatando-se os dispositivos citados, ressalta-se que a intenção da auditoria foi indicar uma medida para organizar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina, de forma que a produção de informações pelo Governo seja mais fácil, confiável e transparente, acerca dos custos e benefícios associados à política pública que produz a renúncia fiscal. O propósito é disponibilizar para o cidadão informações de qualidade acerca dessa política pública, e permitir um controle social mais efetivo.

Nesse ponto, convém destacar que a SEF é, sim, responsável pela formulação e gestão da política pública que produz renúncia fiscal. Conforme a Lei Complementar n. 741/2019, compete à SEF acompanhar, fiscalizar, gerir, revisar, adequar e revogar os tratamentos tributários diferenciados e todos os benefícios fiscais previstos na legislação tributária catarinense, na forma da lei (item 'i', do inc. IV do art. 36). Os benefícios fiscais, no geral, produzem renúncias fiscais, assim como produzem também efeitos positivos à economia.

Então, sem dúvida, o assunto discutido na auditoria é uma política pública gerenciada pela SEF. O Governo do Estado conta com a assessoria desse órgão quando propõe alterações na legislação estadual acerca do assunto, por isso, são acertados os paradigmas normativos referenciados pela equipe de auditores fiscais deste TCE (Lei nº 10.744/2017 do Espírito Santo; e Decreto nº 8.708/2016, do Estado de Goiás).

Os objetivos e justificativas para a concessão de cada benefício fiscal, que constam das exposições de motivos dos decretos regulamentadores, podem estar disponíveis em locais

de mais fácil acesso pelo público, eis que o acesso pelo número do projeto no SGPE, em nossa opinião, não pode ser considerada de fácil acesso, razão pela qual não cumpre à instrução do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011. Essa informação pode ser provida no cumprimento da determinação contida no item 6.1.1.2 do Relatório DAE 18/2020, providência que a SEF se propõe implementar.

Diante dessa exposição, concorda-se que o estabelecimento de norma com diretrizes para as renúncias fiscais não pode figurar como determinação. Contudo, há justificativas para mantê-la como recomendação, notadamente porque as conclusões da auditoria levantam dúvidas quanto aos benefícios econômicos e sociais gerados a partir das renúncias fiscais existentes.

Assim, **sugere-se transformar a presente possível determinação em possível recomendação**, adaptando o seu texto conforme abaixo:

Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais no Estado de Santa Catarina, definindo objetivos e justificativas para a concessão, determinação de prazos legais de usufruto e o período de avaliação, de forma a facilitar o cumprimento, pelo Poder Executivo, do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

2.3.3 Manifestação do Governador do Estado

O Governador do Estado, por meio do Ofício CC/GABSUB nº 1140/2021, protocolado no Tribunal de Contas sob o número nº 21237, no dia 22/06/2021/2021, e subscrito pelo Subchefe da Casa Civil (fl. 625) encaminha fotocópia dos autos do Processo SCC 1447/2021, disponível para consulta no Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe), contendo manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) acerca das recomendações sugeridas no Relatório DAE 18/2020.

A referida manifestação da SEF encontra-se na Informação DIAT nº 13/2021, de 15 de abril de 2021 (fls. 567 a 579), onde a Diretoria de Administração Tributária tece considerações sobre os itens apontados pelo Tribunal de Contas do Estado, pontuando-os sequencialmente.

Assim, as considerações de reinstrução estão organizadas conforme as recomendações sugeridas, apresentando-se a manifestação do Governo, seguida da análise de reinstrução.

2.3.4 Análise de reinstrução sobre as recomendações

Sugestão de recomendação 6.2.1.1:

6.2.1.1. Elaborar projeto de lei a ser enviado à Alesc que reduza gradualmente os incentivos fiscais, de modo a aprimorar a eficiência das políticas públicas e a isonomia tributária no Estado. Destaca-se que a redução dos incentivos deve ser realizada com o máximo grau de transparência, com a adoção de critérios objetivos que avaliem o impacto das medidas (itens 2.6, 2.7 e 2.9 do Relatório DAE 18/2020);

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fls. 567 a 573):

O item 6.2.1.1 trata da recomendação de se elaborar um projeto de lei para reduzir gradativamente os benefícios fiscais, de modo a aprimorar a eficiência das políticas públicas e a isonomia tributária do Estado.

Segundo o estudo referenciado nos tópicos (itens 2.6, 2.7 e 2.9), o retorno direto e indireto dos benefícios fiscais representa, na melhor das hipóteses, 47,65% do montante da renúncia fiscal, ou seja, para cada R\$ 100,00 “gasto” pelo Estado com a renúncia, apenas R\$ 47,65 retornam à sociedade na forma de emprego e renda para a população.

Além disso, o referido estudo conclui que o princípio da isonomia não é atendido, haja vista que apenas 3.548 empresas são beneficiadas com Tratamento Tributário Diferenciado (TTD) no Estado, enquanto que 122.361 não são contempladas com qualquer incentivo estatal. Considerando 295 Municípios, em média há 12 empresas com benefícios, enquanto que 415 não são beneficiadas.

Outro ponto trazido pelo estudo é a conclusão de que o objetivo dos benefícios relativo ao desenvolvimento regional dos Municípios de menor IDH também não é cumprido satisfatoriamente, visto que as microrregiões mais desenvolvidas são as que têm um maior número de empresas beneficiadas com políticas de TTD. Dessa forma, os resultados dos números indicam o sentido oposto do que se espera, tendo como base a justificativa para a sua concessão.

Esse é o relato.

Cumprido ressaltar que o estudo foi muito bem elaborado e trouxe informações importantes para o Governo do Estado tomar decisões relativas à implementação das políticas públicas. No entanto, ele partiu de algumas premissas que, ao nosso ver, são falhas e que levaram a conclusões precipitadas do que ocorre na realidade.

1.1 Gasto tributário

Em relação ao retorno do benefício fiscal, que compreende a relação entre gasto tributário e os benefícios diretos e indiretos do incentivo, é importante salientar que a mensuração da perda do Estado não representa, em termos concretos, uma perda de receita para o Estado (gasto tributário no sentido técnico da palavra). Na verdade, a concessão do benefício, em determinados casos, corresponde a aumento ou manutenção dos níveis arrecadatórios.

A quase totalidade da renúncia fiscal, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado, está relacionada a benefícios fiscais constituídos para a atração de novas empresas (importação, automobilística) ou manutenção das empresas já existentes (têxtil, agroindústria). Seria utópico acreditar que essas empresas, sem o benefício,

recolheriam sem problemas a alíquota cheia de 17%, sabendo que o Estado vizinho concede um benefício que reduz a carga tributária para 3%, por exemplo.

Sabe-se que a concorrência entre as empresas é bastante acirrada e, para sobreviver no mercado, o lucro passa a ser um dos fatores mais relevantes para a tomada de decisão, fazendo com que empresas não lucrativas sejam preemptoriamente excluídas da competição.

Dessa forma, em que pese fatores como nível educacional, infraestrutura e matéria-prima serem variáveis importantes, todas elas ficam em segundo plano quando se está diante da possibilidade de significativa redução de custo. Sem qualquer desmerecimento em relação ao Estado, seriam irrisórias as chances de grandes indústrias se instalarem na Zona Franca de Manaus sem a concessão de benefício fiscal, uma vez que o principal mercado consumidor, fornecedores e mão de obra qualificada estão localizados na região sudeste do país.

Na guerra fiscal, os Estados competem entre si para atrair novas empresas para os seus territórios, oferecendo como atrativo um benefício fiscal que reduz a carga tributária do ICMS devido. O principal exemplo catarinense são as importadoras, que somente se instalaram no Estado por conta do tratamento tributário diferenciado concedido. Prova disso é que, das operações de importação, 70% são destinadas a outros Estados.

No que concerne à atração de novas empresas, a concessão de benefícios fiscais traz inúmeras vantagens para o Estado, como a geração de empregos, elevação do nível de renda, aumento do fluxo de mercadorias comercializadas na cadeia produtiva e, principalmente, o aumento da arrecadação direta e indireta. O aumento da arrecadação direta é gerado pelas novas empresas, que até então não existiam e nem viriam a existir. Já o aumento indireto da arrecadação é reflexo da maior movimentação econômica gerada em operações que são integralmente tributadas¹, como combustível, energia elétrica, insumos industriais, etc.

A título de ilustração, a “renúncia fiscal” contabilizada no Balanço Geral de 2020 relativa à importação totalizou R\$ 1.450.763.010,51, sendo esse valor (teórico) correspondente à diferença entre a arrecadação hipotética com a carga tributária normal e a arrecadação efetiva com o benefício fiscal. Esse montante em nada tem a ver com aquilo que o Estado deixou de arrecadar, pois, se houvesse a revogação do benefício, a arrecadação não iria aumentar na mesma proporção. Na verdade, considerando que essas empresas arrecadaram de ICMS R\$ 1.322.536.247,35 no ano de 2020, o efeito da revogação do benefício será justamente o contrário: em vez de aumentar a arrecadação em R\$ 1,4 bi, teríamos uma perda de R\$ 1,3 bi².

O mesmo raciocínio vale para os benefícios concedidos para a manutenção de empresas em Santa Catarina. Como se sabe, nosso Estado foi o berço de inúmeras grandes empresas, muitas delas ligadas ao setor têxtil, agroindustrial e metalomecânico. Da mesma forma que fizemos para atrair as importadoras de outras unidades federadas, os outros estados também o fazem em relação a nossas indústrias. Para mantê-las, é preciso conceder benefícios equivalentes aos concedidos pelos vizinhos. Essa é a sistemática da guerra fiscal.

Em situações específicas, muitas vezes é preciso conceder benefícios ainda maiores que outros entes para compensar certas deficiências estruturais e naturais de nosso Estado. É o caso, por exemplo, da agroindústria, que depende de uma matéria-prima crítica em sua cadeia produtiva, que é o milho³. Tendo em vista que o nosso Estado não é autossuficiente na produção deste insumo, precisamos importar do exterior ou de outros Estados, pagando mais caro no preço⁴, o que faz com que o custo de produção em Santa Catarina aumente consideravelmente. Diante disso, sabendo-se que os Estados concedem benefícios equivalentes, é natural que elas tendam a se instalar próximas à matriz de insumos, que é a região centro-oeste do país, pois nesses locais terão um custo menor.

Podemos dizer que as únicas renúncias que representam efetivamente um gasto tributário para o Estado são aquelas que não estão relacionados a nenhuma política de atração ou preservação de empresas, em que o benefício concedido por outro ente pouco interfere na sua tomada de decisão do empresário local. São aqueles em que a tributação deve ocorrer necessariamente dentro do Estado, seja com benefício ou sem ele. Via de regra, esses casos se referem a benefícios que são concedidos mediante isenção ou redução da base de cálculo, de forma objetiva (a um produto específico) ou aqueles com destinação a um consumidor final específico (ex. isenção na compra de medicamentos para câncer, AIDS, AME).

A redução da base de cálculo dos produtos da cesta básica, por exemplo, não possui um destinatário específico e se aplica somente às operações internas. Como esses produtos são consumidos obrigatoriamente dentro do Estado (não faz sentido fazer compras no varejo em outro Estado), caso seja revogado o benefício, inevitavelmente teríamos um aumento da arrecadação, visto que os contribuintes não têm outra opção senão pagar pelo tributo.

Situação completamente diferente ocorre em relação ao benefício da importação. Nesse caso, as importadoras têm o mercado consumidor principal localizado fora de Santa Catarina, principalmente na região sudeste (70% das operações são interestaduais). A escolha em se instalar no Estado se dá porque a economia tributária decorrente do benefício fiscal é superior ao gasto adicional que elas têm com a logística de transporte.

Em tais situações, eventual revogação do benefício irá acarretar necessariamente a migração das empresas para outro Estado (pelo menos 70% delas). Não faz o menor sentido essas empresas permanecerem aqui, num local mais distante do seu mercado consumidor e com um custo tributário e logístico maior, sabendo que no Estado vizinho, mais próximo e que possui o benefício, encontrará condições muito mais atrativas.

Sendo assim, é possível concluir que o valor usado no estudo como gasto tributário não representa a realidade, haja vista que a maior parte da renúncia fiscal corresponde a benefícios relativos à atração ou manutenção de empresas. O registro desses valores no Balanço Geral do Estado, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias, se dá somente em função do princípio da prudência.

1 A instalação de uma grande fábrica no Estado traz consigo uma cadeia de novas empresas ou crescimento das já existentes para fornecimento de insumos para a produção da fábrica. Isso faz com que haja o crescimento de atividades que são integralmente tributadas, como energia elétrica, combustíveis, transporte de mercadorias, insumos industriais, etc., o que faz com que a arrecadação indireta cresça substancialmente.

2 As importadoras eram antes estabelecidas no Estado do Espírito Santo, de onde Santa Catarina copiou o benefício da importação. A saída das importadoras do Estado é um evento de altíssima probabilidade de ocorrer para 70% das empresas, haja vista que o custo de desmobilização dessas empresas é mínimo.

3 Segundo dados da EPAGRI da safra de 2020/2021, Santa Catarina produz 2,3 milhões de toneladas de milho, sendo que o seu consumo é de 7,37 milhões de toneladas. Ou seja, o déficit na produção milho é de mais de 5 milhões de toneladas.

4 Segundo informações na NF-e de março de 2021, o preço médio do milho nas operações internas é de R\$ 1,01/kg, enquanto que nas aquisições interestaduais é de R\$ 1,33/kg. Essa diferença se dá pelo custo adicional de transporte e pelo fato de que nas operações interestaduais as saídas de milho são tributadas, enquanto que nas operações internas há um diferimento.

1.2 Isonomia

O estudo concluiu que os benefícios fiscais de Santa Catarina não obedecem ao princípio da isonomia, o que seria demonstrado pelo número de 3.548 empresas beneficiadas com TTD frente 122.361 estabelecimentos que não recebem qualquer benefício.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que a quantidade de contribuintes enquadrados no regime de apuração normal no Estado é de 60.443 estabelecimentos (dados de abril de 2021). O restante corresponde a empresas do SIMPLES NACIONAL, que soma 177.045 estabelecimentos.

Somente as empresas enquadradas no regime normal de apuração é que podem ser detentoras do TTD, haja vista que o SIMPLES NACIONAL já constitui um regime diferenciado, com uma carga tributária menor, e que é regulamentado por **Lei Federal** (LC nº 123/2006), fora da competência dos estados.

Desse universo, ainda temos que excluir aqueles estabelecimentos que possuem uma inscrição estadual, mas que não são contribuintes do ICMS, como é o caso dos órgãos públicos, associações, igrejas, templos, etc. Se considerarmos apenas os contribuintes que entregaram a Declaração do ICMS e do Movimento Econômico (DIME) com algum movimento (dezembro de 2020), esse número cai para 37.834.

Adentrando um pouco mais na questão, outro ponto relevante é que os incentivos não são destinados ao varejo, visto que esses tipos de contribuintes não sofrem a concorrência de varejistas de outros estados (o consumo é necessariamente local). Ademais, um benefício para esse setor inevitavelmente implicará numa perda de receita, pois a concessão ou não do TTD não fará com que a empresa saia do Estado. Se tirarmos os varejistas, restam apenas 31.310 estabelecimentos passíveis de receberem o benefício fiscal.

Dessa forma, a quantidade de beneficiários de TTD representa mais de 10% dos contribuintes passíveis de receber o benefício por ato da Administração. Esse percentual pode ser ainda maior, caso levemos em considerações inúmeras situações específicas, como: contribuintes com saldo credor (exportadoras), setores em que o Estado tem interesse em desestimular o consumo (ex.: cigarros), empresas com débitos sem exigibilidade suspensa, etc.

Outra análise importante de ser feita é que a concessão de TTD é apenas uma das formas de se conceder o benefício. Na maior parte dos casos, em termos quantitativos, os benefícios são concedidos diretamente pela legislação, sem nenhum ato concessório por parte da Administração. Esses números não estão contemplados no estudo para fins de avaliação da isonomia dos benefícios.

A título de ilustração, no Anexo 2, RICMS/SC, existem centenas de isenções e reduções de base de cálculo previstas para o ICMS, mas apenas as exceções é que dependem de um ato concessório por parte da Administração (TTD). O benefício que mais se exige TTD é o crédito presumido, mas nem todo crédito presumido precisa de TTD.

Além disso, é importante ressaltar que a concessão de TTD é um ato vinculado da Administração. Uma vez preenchidos os requisitos estabelecidos em lei ou regulamento, a empresa que solicita o regime especial tem o direito ao benefício, conforme pode ser verificado no art. 23⁵, da Lei Complementar 313/2005. Dessa forma, não há que se falar em privilégios a determinada empresa: o benefício é concedido a todas as empresas do setor que façam o pedido do TTD e que cumpram os requisitos legais.

⁵ Art. 23. A existência de processo administrativo ou judicial pendente, em matéria tributária, não impedirá o contribuinte de fruir de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, nem de ter acesso a linhas oficiais de crédito e de participar de licitações desde que legalmente suspensa a exigibilidade do crédito tributário ou, que na cobrança executiva, tenha sido efetivada penhora.

1.3 IDH municipal

Outro ponto indicado pelo estudo é que as empresas estabelecidas nos municípios de menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) não são os que mais recebem TTD do Estado, o que indica que o objetivo de promover o desenvolvimento regional não é cumprido satisfatoriamente. De fato, essa informação é verdadeira, mas não porque a política tributária estadual não é isonômica, mas sim pela própria sistemática do tributo.

Em primeiro lugar, deve ser esclarecido que o objetivo constante na exposição de motivos da LDO é o **de desenvolver municípios de menor IDH**, o que não impede que o desenvolvimento também ocorra nos municípios mais desenvolvidos. Na verdade, em virtude do princípio da isonomia, seria arbitrário por parte da Administração Tributária negar o TTD de empresas estabelecidas em municípios mais desenvolvidos simplesmente porque não estão estabelecidas em municípios mais pobres. O benefício alcança todas as empresas normais de determinados setores econômicos, independentemente de onde estejam estabelecidas.

Além disso, a política de benefícios fiscais não é e nem deve ser o principal veículo para promoção o desenvolvimento regional. O Estado deve se valer de outros meios, muito mais efetivos, como a melhoria da infraestrutura e da educação, por exemplo, para alcançar esse mister.

Outra questão que deve ser tratada é que, conforme dissemos anteriormente, os TTD's só podem ser concedidos a empresas enquadradas no regime normal de apuração (empresas maiores), visto que as microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais possuem uma regulação específica de competência federal. Sendo assim, é natural que os municípios de menor IDH tenham poucas empresas enquadradas no regime normal de apuração (maior parte é do simples), enquanto que os maiores municípios tenham mais empresas normais.

Se pegarmos o Município de menor IDH-M do Estado (CERRO NEGRO), verificaremos os seguintes números: 14 empresas normais, 34 MEI e 28 SIMPLES NACIONAL. Das empresas normais, apenas 11 apresentam DIME com movimento. Dessas 11, 4 são varejistas, 5 são atacadistas e 2 são da agroindústria. Dentre os contribuintes da agroindústria, 1 empresa recebe TTD e a outra possui saldo credor acumulado, não necessitando de TTD.

Olhando os números com mais detalhes, podemos concluir que o fato de existirem mais empresas beneficiadas nos municípios mais desenvolvidos se dá porque, nesses locais, a quantidade de empresas normais é muito maior, proporcionalmente falando, do que nos municípios de menor IDH. Nos municípios menos desenvolvidos, certamente a quantidade de beneficiários do TTD será menor, pois temos menos empresas passíveis de serem detentoras de TTD.

Ademais, há políticas de incentivos fiscais que não constam no TTD, mas que contribuem para se atingir esse objetivo, que é o PRODEC. Esse programa, previsto na Lei 13.342/05 e no Decreto 704/07, tem como uma das variáveis para quantificação do benefício o IDH do município (municípios de menor IDH recebem um incentivo maior).

Análise dos argumentos do Governo

Inicialmente cabe registrar que a sugestão de recomendação contida no item 6.2.1.1, do Relatório DAE 18/2020, não foi acolhida pelo Relator do processo, tendo em conta que pode ser adotada pelo Estado de Santa Catarina em decorrência do subitem 6.2.1.2. Assim, a sugestão de recomendação em análise não restará consignada na conclusão deste relatório.

Apesar disso, os argumentos oferecidos à primeira recomendação são úteis para registrar a opinião da unidade auditada sobre os vários aspectos apontados pela auditoria e permitir melhor juízo desta equipe de reinstrução acerca do conjunto de determinações e recomendações sugeridas no relatório de auditoria.

Em síntese, verifica-se várias explicações oferecidas que chamam atenção para a complexidade da política de benefícios fiscais vigente em Santa Catarina e no país. Há diversos argumentos que foram pontuados pela DIAT, que teoricamente são pertinentes, mas que lhes faltam dados concretos para comprová-los.

A DIAT contesta o gasto tributário, em contraposição ao retorno do benefício fiscal (direto e indireto concedido). Afirma que a concessão do benefício, em determinados casos, corresponde a aumento ou manutenção dos níveis arrecadatórios, não podendo ser entendido como gasto tributário.

Afirma que quase totalidade da renúncia fiscal, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado, está relacionada a benefícios constituídos para a atração de novas empresas (importação e automobilística) ou manutenção das empresas já existentes (têxtil e agroindústria). Comenta que seria utópico acreditar que essas empresas, sem o benefício, recolheriam sem problemas a alíquota cheia de 17%, sabendo que o Estado vizinho concede um benefício que reduz a carga tributária para 3%, por exemplo.

Aqui, embora concordemos que o comentário seja pertinente, carece a comprovação de que estados vizinhos concedem benefícios fiscais e qual percentual de carga tributária nesses casos, ainda que fossem apenas exemplificados casos mais relevantes.

Outro comentário que se apresenta lógico, mas carente de comprovação, é o de que a renúncia contabilizada no Balanço Geral de 2020, na ordem de R\$ 1,45 bilhões é apenas uma projeção teórica correspondente à diferença entre a arrecadação hipotética e a arrecadação efetiva com o benefício fiscal. Segundo a DIAT esse montante “em nada tem a ver com aquilo que o Estado deixou de arrecadar, pois, se houvesse a revogação do benefício, a arrecadação

não iria aumentar na mesma proporção”, ao contrário iria reduzir, pois presumem que as empresas beneficiadas deixariam o Estado.

Cita expressamente casos como o das agroindústrias de Santa Catarina e os benefícios da importação. No primeiro caso, demonstra que o custo do milho (insumo básico da agroindústria) é mais caro no Estado, em função da necessidade de importação pela falta de autossuficiência produtiva.

No caso do benefício da importação, entende que as empresas só estão em Santa Catarina por causa do benefício, eis que 70% de suas operações são interestaduais. Ou seja, a escolha em se instalar no Estado se dá porque a economia tributária decorrente do benefício fiscal é superior ao gasto adicional que elas têm com a logística de transporte.

Os argumentos são lógicos e críveis, mas carecem de dados comprobatórios mais objetivos. Por exemplo, a DIAT buscou na NF-e de março de 2021 que o preço médio do milho nas operações internas é de R\$ 1,01/kg, enquanto que nas aquisições interestaduais é de R\$ 1,33/kg. O dado é relevante e a diferença é significativa (31,7%), mas por si só não é suficiente para comprovar que a ausência do benefício fiscal afastaria as empresas de Santa Catarina, afinal há outros custos envolvidos além do milho. Há também outros aspectos que podem interferir na decisão empresarial de saída do nosso Estado (instalações, infraestrutura, experiência de produção, logística com os fornecedores - produtores rurais etc.). Então, seria necessário desenvolver metodologias mais robustas para justificar a manutenção de benefícios como esses.

No caso dos benefícios à importação há necessidade de estudos mais precisos para sustentar a manutenção do benefício, nos níveis que estão. A informação de que 70% das operações são interestaduais é muito diminuta, tendo em vista que o valor da renúncia fiscal do setor é muito expressivo. Para valores expressivos de renúncia, há que se desenvolver métodos robustos para comprovar a manutenção do mesmo. Ademais, o quantum de carga efetiva deve ser analisado com base em métodos que permitam justificar a manutenção do benefício nos níveis atuais.

No que se refere à isonomia, a unidade aponta críticas ao estudo realizado pela DAE, afirmando que há erros na dimensão das empresas não contempladas por benefícios fiscais, que segundo o Relatório DAE 18/2020 são 122.361 estabelecimentos, contra 3.548 empresas beneficiadas (uma relação de 2,9%).

A DIAT argumenta, com razão, que as optantes do Simples não podem constar na contagem, eis que já são beneficiadas com um tratamento tributário diferenciado. Também é

preciso excluir aqueles estabelecimentos que possuem uma inscrição estadual, mas que não são contribuintes do ICMS, como é o caso dos órgãos públicos, associações, igrejas, templos, etc. E ainda, os contribuintes varejistas, que não são alvos dos benefícios fiscais pois não sofrem concorrência de varejistas de outros estados. Com esses ajustes o total de empresas passíveis de receberem benefícios fiscais cai para 31.310.

Conclui a DIAT que nesse cenário os beneficiários de TTD são mais de 10% dos estabelecimentos, percentual que ainda pode aumentar se forem consideradas situações específicas, como: contribuintes com saldo credor (exportadoras), setores em que o Estado tem interesse em desestimular o consumo (ex.: cigarros), empresas com débitos sem exigibilidade suspensa etc..

O ajuste no quantitativo de empresas não beneficiadas é cabível e acertado, mas a situação apontada pela auditoria permanece, pois mesmo que o universo de empresas “beneficiáveis” seja menor, muitas (a maioria) não são contempladas, não são tratadas igualmente com as demais, simplesmente porque os tratamentos são diferenciados, conforme constatou a auditoria.

O argumento de que na maior parte dos casos os benefícios são concedidos diretamente pela legislação, sem nenhum ato concessório por parte da Administração não serve para afastar ou minimizar o achado, porque é preciso comprovar o argumento com dados objetivos. A maioria das empresas? Quantas? Quais segmentos?

A DIAT também afirma que não há privilégios a determinadas empresas, pois o benefício é concedido a todas as empresas do setor que façam o pedido do tratamento tributário diferenciado e que cumpram os requisitos legais. Este argumento admite-se como procedente, sendo que para contestá-lo seria necessário que a auditoria analisasse as normas existentes, constatando como evidência a obstrução de determinadas empresas de um determinado ramo de atividade. A evidência de auditoria, demonstrada na Tabela 1 do Relatório DAE 18/2020 (fl. 343), mostra apenas que poucas empresas de cada segmento possuem tratamento diferenciado, sendo que a maioria não possui tal condição.

Em relação à crítica de que os benefícios fiscais não estão concentrados em municípios com menor IDH, fato constado na auditoria, a DIAT concorda com a conclusão, mas argumenta que o problema é a sistemática do tributo. Municípios com menores IDH a quantidade de beneficiários do TTD será menor, pois há menos empresas passíveis do benefício (empresas não enquadradas no Simples Nacional, por exemplo).

Aqui o argumento também é válido, mas, conhecendo a realidade dos municípios catarinenses, porque a SEF dispõe de dados sobre as empresas existentes nessas localidades, deve o órgão executor da política de benefícios fiscais observar a realidade e adequar a política de benefícios fiscais de forma a alcançar os objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da própria Constituição do Estado (art.138, VII), promovendo o desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades sociais e econômicas

Finalmente, é necessário registrar que se justifica a postura do Governo do Estado de manter-se conservador em relação à política de benefícios fiscais que vem adotando, em razão do risco de perder arrecadação pela eventual saída de empresas atualmente beneficiadas com tratamento tributário diferenciado.

A análise dos argumentos oferecidos é útil para que se deixe registrada a visão do auditado acerca da situação encontrada. Contudo, ratifica-se que o Relator do processo não acolheu a sugestão de recomendação contida no item 6.2.1.1 do Relatório DAE 18/2020, assim, mesmo considerando a manifestação da unidade, **esta deve ser desconsiderada** para fins de conclusão deste relatório.

Sugestão de recomendação 6.2.1.2:

6.2.1.2. Avaliar formas de aprimoramento estrutura tributária estadual, com dois principais objetivos: 1) tornar o sistema tributário estadual mais competitivo frente aos demais estados; e 2) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor. (itens 2.6, 2.7, 2.9 e 3.2 do Relatório DAE 18/2020);

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fls. 573 a 574):

O item 6.2.1.2 traz como possível recomendação ao Governador do Estado avaliar formas de aprimoramento da estrutura tributária estadual, com os objetivos de a) tornar o sistema mais competitivo frente aos demais estados e b) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre as empresas do mesmo setor.

Em relação a tornar o sistema mais competitivo, é mencionado no estudo que a guerra fiscal vem perdendo sua força, que os demais entes estão em grave situação orçamentária e que deveria ser considerado uma redução equânime das alíquotas de ICMS para compensar eventuais perdas pontuais de empresas para outros estados.

Primeiramente, destacamos que os benefícios fiscais podem ser concedidos a um determinado setor (têxtil, agroindústria, etc.), a um produto específico (cesta básica, medicamentos para câncer, maçãs, peras, etc.), a um destinatário específico (portadores de deficiência, órgãos públicos, etc.) ou a uma determinada operação

(importação, por exemplo). Logo, a concessão de forma setorial não é a única alternativa que pode ser adotada pela administração.

É o caso, por exemplo, da isenção dos medicamentos para câncer. O setor econômico envolvido é o das farmácias, que vende diversos produtos, alguns isentos e outros tributados. Não seria possível aplicar a isenção para todo o setor, pois isso quebraria com as finanças do Estado. Outra alternativa seria a aplicação de uma alíquota mais baixa para todas as farmácias (alíquota intermediária), que “contemplasse” de forma geral o benefício do medicamento para câncer. Essa solução, apesar de simplificar a tributação, não atenderia os objetivos da política pública, que é fazer com que os medicamentos para câncer cheguem aos seus destinatários com o preço mais baixo possível.

Apesar de a uniformidade de alíquotas trazer uma pequena simplificação na tributação do ICMS, não podemos nos esquecer que a empresa possui inúmeros outros tributos que são tão ou mais complexos que o imposto estadual. Logo, qual das duas situações que a empresa tende a escolher? Um Estado em que a carga tributária é mais baixa e com alta complexidade (Estado vizinho) ou aquele que possui uma carga tributária mais alta e alta complexidade ainda, mas com uma pequena simplificação no tocante ao ICMS?

Vale lembrar que a sistemática de concessão de benefícios fiscais, na maior parte das vezes, toma como base os benefícios concedidos por outros Estados. Se um produto sofre concorrência desleal em virtude de um benefício concedido por outra unidade da federação, é natural que o benefício a ser concedido por Santa Catarina deva ser no mínimo igual, para que a empresa consiga competir em pé de igualdade com os fornecedores de outros estados.

Em tais situações, a ideia dos benefícios é justamente evitar uma perda de arrecadação por conta da falência das empresas ou da migração das mesmas para outros Estados. Ou seja, o benefício é concedido àqueles que necessitam de uma carga tributária menor para se manter vivos no mercado catarinense. Aqueles que não precisam, entende-se que devem ser tributados normalmente.

Logo, a aplicação de alíquota equânime para todo o setor, em determinadas situações, viola à isonomia em sentido vertical, visto que se concede tratamento igual para aqueles que se encontram nitidamente em situação desigual.

Outros fatores que melhoram a competitividade do Estado estão relacionados a questões como infraestrutura, qualificação da mão-de-obra, etc. Em relação a esses, a atuação da administração tributária é apenas marginal. Como exemplo, podemos citar a melhoria da infraestrutura portuária de Santa Catarina, que se deu como consequência da política de incentivos fiscais à importação. Em face do maior fluxo de mercadorias, a infraestrutura portuária catarinense evoluiu significativamente e tornou o Estado uma das referências do país em termos de eficiência. A título de ilustração, o tempo médio para liberação de carga após o desembarço aduaneiro pela Receita Federal é de apenas 8 minutos.

Sendo assim, podemos concluir que o sistema de tributação é bastante complexo e a decisão quanto à concessão ou não dos benefícios deve levar em consideração inúmeras variáveis. É preciso, portanto, analisar caso a caso, não sendo possível aplicar uma regra única para todos as situações.

Análise dos argumentos do Governo

Em síntese, o Governo não concorda com a recomendação. Entende que o sistema não pode ser simplificado com alíquotas uniformes (ou mais equânimes), apontando diversas variáveis que vão desde o desejo do governo de conceder benefício fiscal a determinados bens e serviços ou mesmo segmentos, até a necessidade de responder a benefícios fiscais concedidos em outras unidades da federação.

A formulação de uma estrutura tributária mais simples e isonômica, com alíquotas efetivas mais homogêneas seria possível, mas conflitaria com objetivos de conceder benefícios fiscais para determinados bens ou serviços. Neste aspecto a DIAT revela, na prática, o *trade off* que existe entre os princípios teóricos de tributação, reconhecidos pela doutrina. Não é possível aplicar seletividade de alíquotas e desejar uma simplificação no sistema. Se o Poder Público deseja isentar a tributação de medicamentos para o tratamento do câncer, acabará por afetar a simplicidade do sistema. Se adotar alíquotas iguais para todos os medicamentos, não consegue viabilizar a política pública que vise minimizar o custo dos medicamentos para o tratamento do câncer.

O objetivo de tornar o sistema tributário estadual mais competitivo parece estar sendo intentado, na medida em que o Estado informa conceder tratamentos tributários diferenciados, em forma de benefícios, quando se vê ameaçado por outra unidade federativa.

Em termos de argumentação há concordância deste juízo de reinstrução, mas carecem evidências de que o Estado responde à incentivos fiscais concedidos por outros estados. Exemplos relevantes seriam úteis para objetivar o argumento.

Para que se discuta tecnicamente a respeito dos benefícios concedidos pelo nosso Estado para garantir competitividade às empresas que aqui se instalam, há necessidade de pontuar casos específicos, de forma que juízos possam ser feitos acerca dos eventuais excessos de benefícios por parte do Governo. O aumento da transparência determinado nos itens 6.2.1.1 e 6.2.1.2 do Relatório DAE 18/2020, e o desenvolvimento de metodologias robustas para monitorar e avaliar periodicamente as renúncias fiscais vigentes no Estado (itens 6.2.1.4 e 6.2.1.7 do mesmo relatório) são medidas que, no entendimento desta equipe de reinstrução, contribuirão para identificar esses possíveis excessos na concessão de benefícios fiscais.

Para discutir sobre a promoção do princípio da isonomia tributária, com escolhas que envolvam aplicar alíquotas efetivas mais homogêneas entre empresas do mesmo setor,

haveria necessidade de relacionar evidências do problema em cada setor (ou numa amostra de setores, por exemplo).

Foi demonstrado no relatório de auditoria que poucas empresas de cada setor são beneficiadas e a maioria não (Tabela 1 do Relatório DAE 18/2020). Mas, para demonstrar a heterogeneidade de alíquotas num mesmo setor, é preciso mapear objetivamente as situações encontradas, pois como explica a DIAT a concessão de benefício fiscal de forma setorial não é a única alternativa utilizada pela administração. Benefícios também são concedidos em razão de produtos específicos (cesta básica, medicamentos para câncer, maçãs, peras etc.), destinatários específicos (portadores de deficiência, órgãos públicos etc.) ou a operações específicas (importação, por exemplo). Logo, a heterogeneidade de alíquotas dentro de um mesmo setor empresarial pode decorrer de outros tipos de benefícios fiscais.

Corroborando, registre-se que o ICMS é um imposto que pode ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias ou serviços (art. 155 da CRFB/88), assim, é da natureza desse imposto a heterogeneidade das alíquotas.

Por outro lado, o texto da sugestão de recomendação não fere ou se contrapõe a qualquer um dos argumentos colocados pelo Governo, em relação à política tributária e de benefícios fiscais vigente. A recomendação pede pelo aprimoramento da estrutura tributária estadual, com o objetivo de torná-lo mais competitivo frente aos demais estados; assim como promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor.

Tais objetivos podem ser alcançados num processo de melhoria contínua capitaneado pelo próprio Governo e pela SEF. Note-se que a possível recomendação não pede pela uniformidade das alíquotas, apenas que sejam mais homogêneas, ou menos heterogêneas.

A doutrina reconhece que a heterogeneidade de alíquotas tributárias contribui para a complexidade do tributo e, por consequência, prejudica a neutralidade e eficiência do sistema econômico. Empresas, e outros agentes econômicos, tem dificuldades para entender um sistema tributário complexo (com muitas alíquotas e muitas regras). Por isso, ainda que a seletividade seja uma das características do ICMS, a busca por alíquotas efetivas mais homogêneas não pode ser entendida como uma recomendação inapropriada ou inaplicável.

Pelo exposto, **sugere-se a manutenção da recomendação sugerida no item 6.2.1.2 do Relatório DAE 18/2020.**

Sugestão de recomendação 6.2.1.3:

6.2.1.3. Elaborar programas estaduais que promovam a melhora do ambiente de negócios do estado, de modo a reduzir litígios das empresas com o fisco estadual, além da diminuição de possíveis excessos de burocracia existentes para o pagamento de ICMS, ou seja, obrigações acessórias e regulamentos que acarretam em custos tributários implícitos para as empresas (itens 2.2, 2.3 e 2.9 do Relatório DAE 18/2020);

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fls. 567 a 579):

O item 6.2.1.3 recomenda a elaboração de programas estaduais que promovam a melhora do ambiente de negócios do estado, de modo a reduzir litígios das empresas com o fisco estadual, além da diminuição de possíveis excessos de burocracia existentes para o pagamento de ICMS.

A promoção da melhora do ambiente de negócios, conforme é sabido, é um dos objetivos perenes dos governantes de países que adotam a ordem econômica fundada na livre iniciativa. É preciso destacar que o Estado de Santa Catarina apresenta elevado tráfego negocial e em crescente desenvolvimento. De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Santa Catarina foi o Estado que mais gerou empregos no Brasil em 2020, corroborando para o fato de que o ambiente de negócios do Estado é extremamente favorável. Por parte da Secretaria da Fazenda, a redução do litígio entre empresas e fisco já é perseguida por variados meios, com vistas a favorecer investimentos e gerar empregos e atrair novos empreendimentos.

Entre eles, podemos citar as ações auxiliares de monitoramento e acompanhamento, previstas no art. 117-A, § 1º, I do Regulamento das Normas Gerais (RNGD/T). Tais ações não constituem início de procedimento fiscal e tem como objetivo oportunizar a regularização de inconsistências pelos contribuintes, evitando o litígio.

Assim, a partir do cruzamento de informações, a Administração Tributária pode identificar irregularidades na escrita fiscal dos contribuintes. Quando isso ocorre, o fisco não vai, num primeiro momento, fazer o lançamento tributário que, na maior parte dos casos, termina nos tribunais e leva décadas para se chegar a um desfecho. A prioridade do fisco é justamente oportunizar o contribuinte a regularizar suas pendências sem a aplicação da multa punitiva e, somente no caso de o contribuinte se recusar a quitar os débitos, é que a autoridade fiscal irá constituir o crédito tributário correspondente.

Outro meio de evitar litígios foi recentemente lançado em 2020 pelo Grupo de Planejamento e Monitoramento Fiscal (GPLAM), o aplicativo Malhas Fiscais. Como uma ação de monitoramento, ele permite que contabilistas cadastrados visualizem as inconsistências relativas aos clientes, resultantes do cruzamento das informações constantes nos documentos fiscais e declarações, e promova a regularização das inconsistências verificadas.

O fisco também conta com um canal permanente de atendimento aos contribuintes, por meio das Gerências Regionais e da Central de Atendimento (CAF), onde são dirimidas diversas dúvidas dos contribuintes. Assim, o contribuinte pode adotar o procedimento correto, evitando litígios, quando da apuração do imposto a recolher.

Em relação à diminuição de possíveis excessos de burocracia para o pagamento de ICMS, o estudo apresentado não define ou identifica quais seriam os excessos porventura existentes. Do que se pode extrair, ao que tudo indica, os benefícios fiscais, entendidos como exceções na obrigação de pagar impostos, são equiparados

à complexidade de pagamento. No item 2.1, é apontado que o Brasil apresenta um dos sistemas de maior complexidade, onde uma empresa brasileira de porte médio, em 2019, desperdiçou com a burocracia para o pagamento de impostos cerca de 1500 horas. Também é mencionado o Simples Nacional como exemplo de gasto tributário que simplifica a complexidade do processo de pagamento de impostos.

Grande parte da burocracia do ICMS se dá pela própria sistemática do ICMS prevista no art. 155, §1º, I, da Constituição Federal, que é a não-cumulatividade. A necessidade de apuração dos débitos e créditos pressupõe que os contribuintes cumpram certas obrigações acessórias, especialmente para um maior controle por parte da administração tributária quanto ao cumprimento da obrigação principal. Quando o contribuinte possui um benefício fiscal, inevitavelmente essas obrigações aumentam, em face da especificidade da apuração.

De fato, se o recolhimento do ICMS para as empresas normais adotasse a sistemática do SIMPLES NACIONAL, o custo tributário do contribuinte no que concerne ao pagamento do imposto reduziria consideravelmente, uma vez que o valor a recolher de diversos tributos corresponderia ao resultado da aplicação de uma alíquota específica, segundo a sua faixa de faturamento, sobre o valor da receita bruta.

O primeiro problema dessa ideia é que o ICMS passaria a ser cumulativo, o que tornaria as cadeias produtivas longas mais tributadas do que as cadeias produtivas mais curtas (isso prejudica a neutralidade e a regressividade do imposto). O segundo ponto é que qualquer alteração nesse sentido demandaria alteração na Constituição e na Lei Complementar Federal nº 87/96, que disciplina as normas gerais no tocante ao ICMS, o que foge da competência do Estado.

Análise dos argumentos do Governo

A DIAT não concorda com a recomendação sugerida, nem em relação à necessidade de melhoria no ambiente de negócios do Estado e redução dos litígios das empresas; tampouco em relação à necessidade de reduzir a burocracia existente para o pagamento do ICMS.

Em relação ao ambiente de negócios, informa ser este um dos objetivos do Governo. Cita que Santa Catarina foi o Estado que mais gerou empregos no Brasil, em 2020, informação que corrobora a sua percepção de que o ambiente de negócios do Estado é favorável.

A redução dos litígios entre empresas e o fisco é perseguida por vários meios, dentre os quais cita as ações auxiliares de monitoramento e acompanhamento, previstas no art. 117-A, § 1º, I do Regulamento das Normas Gerais (RNGDT), tendo em vista que não se constituem início de procedimento fiscal e tem como objetivo oportunizar a regularização de inconsistências pelos contribuintes, evitando o litígio.

Os dois argumentos trazidos pelo Governo são pertinentes, contudo, a melhoria do ambiente de negócios não pode ser considerada alcançada apenas com o aumento da geração de empregos. Certamente, é um aspecto importante, mas há outros que poderiam ser

considerados (disponibilidade de tecnologia, estabilidade política e econômica, previsibilidade, segurança jurídica, disponibilidade de recursos). Ocorre que a auditoria não definiu o critério para caracterizar um ambiente de negócios de referência, tampouco relacionou evidências para cotejar os critérios com as situações encontradas, assim, não há como contestar o argumento trazido pelo Governo.

No tocante à introdução das ações auxiliares de monitoramento e acompanhamento, é reconhecível que a iniciativa contribui para a redução dos litígios entre o fisco e as empresas. Mais uma vez, entretanto, não se tem dados comprobatórios de que essas ações auxiliares tenham reduzido (ainda que relativamente) o índice de litígios. Para este item, a auditoria operacional também não identificou quaisquer evidências (quantitativas ou qualitativas) que apontassem que o litígio entre fisco e contribuintes seja alto, ou venha num processo de crescimento.

Em relação à sugestão de recomendação para reduzir o excesso de burocracia para o pagamento do ICMS, no mesmo sentido, faltaram critérios que demonstrem que a burocracia para o pagamento do ICMS de Santa Catarina é considerada exagerada, ou mesmo significativa. É necessário demonstrar por meio de evidências uma situação que se pretende propor recomendação.

No senso comum atual, todo cidadão deseja menores níveis burocráticos, mas é preciso refletir se é possível, e quanto é possível.

A DIAT supõe, para responder a este quesito, que os benefícios fiscais são equiparados à complexidade de pagamento, e que o Brasil apresenta um dos sistemas de maior complexidade, tendo em conta que a empresa brasileira de porte médio, em 2019, desperdiçou com a burocracia para o pagamento de impostos cerca de 1500 horas.

Argumenta que a complexidade do ICMS decorre do fato de ser um imposto não cumulativo, com apuração de débitos e créditos e obrigações acessórias necessárias para o controle do fisco. Tal característica advém de regra constitucional. Argumenta, também, que quando é concedido benefício fiscal essas obrigações acessórias aumentam.

A DIAT também supõe que se fosse adotado o Simples Nacional, citado pela auditoria, o custo tributário do contribuinte reduziria consideravelmente, contudo o ICMS deixaria de ser não cumulativo, interferindo negativamente em cadeias produtivas longas.

No juízo desta reinstrução, a complexidade do ICMS não decorre apenas do fato de ser não cumulativo. A quantidade de normas específicas de âmbito estadual (tratamentos

tributários diferenciados) é muito grande e muito diversa. Não somente em relação às diferenças de alíquotas, mas também em relação às obrigações acessórias. Essas particularidades caracterizam a complexidade do imposto.

Quantidade de normas, quantidade de alíquotas, quantidade de obrigações acessórias distintas são exemplos de critérios que podem ser considerados na auditoria como evidências de que o sistema catarinense é exageradamente complexo e/ou burocrático. A partir daí recomendar um encaminhamento para minimizar a situação encontrada, estabelecendo alguma meta quantitativa para tal.

O problema existe e há uma referência nacional, citada pela auditoria e pela DIAT, de que são gastos 1500 horas por ano com burocracia para pagamento de impostos. Essa referência nacional poderia ser utilizada como critério de auditoria e comparada com a situação encontrada no Estado de Santa Catarina.

Outra técnica que poderia ser usada pela auditoria seria entrevistar representantes dos principais agentes econômicos do Estado, identificando suas percepções em relação ao tempo gasto com burocracia para pagamento do ICMS catarinense. Ou talvez, quantas pessoas são envolvidas na empresa, por ano, para atender às necessidades fiscais do Estado.

Como se vê, não há evidências suficientes para sustentar a recomendação sugerida. Assim, entende-se prudente **desconsiderar a presente recomendação**, sem prejuízo de que unidades de controle deste Tribunal desenvolvam fiscalizações específicas que contemplem a análise do ambiente de negócios em Santa Catarina e níveis de burocracia para pagamento do ICMS e de litígios fiscais do Governo do Estado.

Sugestão de recomendação 6.2.1.4:

6.2.1.4. Elaborar projeto de lei que institua o sistema de monitoramento e de avaliação permanente de políticas públicas, tendo como base, além dos apontamentos desta auditoria, os regramentos existentes nos estados de Goiás (Decreto nº 8.708/2016) e do Espírito Santo (Lei nº 10.744/2017);

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fl. 576):

A recomendação deste item se refere à criação de sistema de monitoramento e de avaliação permanente de políticas públicas, conforme a Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, editada pelo Estado do Espírito Santo.

A leitura dos atos normativos supracitados indica que o seu conteúdo abrange, em sua quase totalidade, diretrizes para o monitoramento e acompanhamento das **políticas públicas** de Estado, sem tratar diretamente de renúncias de receitas tributárias. A própria Lei nº 10.744/2017 (Espírito Santo), ao instituir a Comissão de Análise Estratégica, indica representantes de várias Secretarias de Estado para compor o grupo, sem qualquer referência à Secretaria da Fazenda daquele Estado.

Sendo assim, podemos concluir que a Secretaria de Estado da Fazenda, no que concerne à publicação de ato normativo semelhante às referências apresentadas, não é o órgão responsável pelo cumprimento da determinação.

Análise dos argumentos do Governo

A DIAT considera que a proposição de lei para criação de um sistema de monitoramento e avaliação permanente de políticas públicas não é de responsabilidade da SEF. Cita a Lei nº 10.744/2017, do Estado do Espírito Santo, para argumentar que a Secretaria da Fazenda daquele Estado não compõe o Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas, instituído pela Lei e responsável pela coordenação e execução do monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Em relação ao outro paradigma legal citado pela auditoria (Decreto nº 8.708/2016 do Estado de Goiás), a DIAT não teceu comentários, talvez porque naquele Estado a Secretaria de Estado da Fazenda esteja presente na composição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (art. 3º).

Esta equipe de reinstrução reconhece não ser de responsabilidade da SEF o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação de toda política pública no Estado de Santa Catarina, porém ressalta que a recomendação foi endereçada ao Gabinete do Governador do Estado, não à SEF.

Por outro lado, registre-se que a política de benefícios fiscais precisa ser monitorada e avaliada periodicamente, tendo em vista a relevância do assunto, a expressão monetária envolvida e as demais conclusões da auditoria operacional. Nesse sentido, foi sugerida uma

recomendação específica (6.2.1.7) para que se avalie política de benefício fiscal periodicamente, conforme análise no item seguinte deste relatório. Aliás, toda política pública deveria ser monitorada e avaliada periodicamente, com o objetivo de aprimorar e melhorar a qualidade do gasto público.

A auditoria poderia ter recomendado que a SEF desenvolvesse metodologia para monitorar e avaliar a política de benefícios fiscais. Porém, entendeu mais eficaz propor recomendação para que se institucionalize, no Estado de Santa Catarina, o monitoramento e avaliação permanente de toda política pública instituída pelo Governo. Essa decisão da auditoria decorre especialmente dos paradigmas legais citados e que podem ser utilizados para o desenvolvimento do modelo catarinense.

Por fim, registre-se que a recomendação sugerida no item 6.2.1.4 do Relatório DAE 18/2020 está endereçada ao Governador do Estado, e não a SEF. Não há dúvidas, portanto, quanto a pertinência da recomendação formulada e do seu endereçamento.

Pelo exposto, **sugere-se a manutenção da recomendação sugerida.**

Sugestão de recomendação 6.2.1.5:

6.2.1.5. Estabelecer prazos legais para o término de cada programa de incentivo fiscal concedido a empresas, e que a possível prorrogação destes programas seja apreciada pela AleSC (itens 2.7.2, 2.9 e 3.3 do Relatório DAE 18/2020);

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fls. 576 a 579):

No item 6.2.1.5 é recomendado ao Governador do Estado que estabeleça prazos legais para o término de cada programa de incentivo fiscal concedido a empresas, e que a possível prorrogação destes programas seja apreciada pela ALESC (itens 2.7.2, 2.9 e 3.3 do Relatório)

Convém destacar que, em relação ao ICMS e os benefícios e renúncias fiscais, já existem atos normativos de nível nacional e estadual que dispõem sobre o assunto, a saber:

LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL

- a) **Art. 150, §6º, da Constituição Federal:** que determina que os benefícios fiscais somente podem ser concedidos mediante lei específica;
- b) **Art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal:** no que concerne aos benefícios fiscais de ICMS, além de lei específica, é necessário Convênio celebrado entre os Estados com aprovação unânime;
- c) **Lei Complementar Federal nº 24/1975:** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS;

d) **Lei Complementar Federal nº 160/2017**: dispõe sobre a convalidação dos benefícios fiscais instituídos sem observância do art. 155, §2º, XII, “g”, CF e define o prazo de vigência;

e) **Convênio ICMS nº 190/2017**: Dispõe sobre os termos da Lei Complementar nº 160/2017;

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

a) **Lei 17.763/2019**: reinstatui dos benefícios fiscais relativos ao ICMS, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 160/2017;

b) **Lei 17.737**: revogou o art. 99 e incluiu o art. 99-A na Lei n. 10.297/1996 o qual dispõe que “Os benefícios fiscais autorizados mediante convênios celebrados pelo Estado na forma prevista na lei complementar de que trata a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República **somente passarão a produzir efeitos depois de internalizados por lei na legislação tributária estadual**”.

c) **Capítulo VII, da Lei 10.297/96**: fixa parâmetros para a concessão de benefícios fiscais no Estado e autoriza o Estado a tomar as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense;

d) **Lei Complementar nº 541/2011**: autoriza o Executivo a conceder tratamento tributário diferenciado relativo ao ICMS, de forma a compensar os efeitos de benefício tributário ou financeiro concedido ou prometido por outra unidade da Federação;

e) **Decreto 212/2015**: Trata do processo de análise de pedido referente à proposta de investimento vinculado à concessão de tratamento tributário diferenciado;

f) **Lei 13.992/2007**: Institui o Programa Pró-Emprego com o objetivo de geração de emprego e renda no território catarinense por meio de tratamento tributário diferenciado do ICMS, destinando-se a incentivar empreendimentos considerados de relevante interesse sócio-econômico situados neste Estado ou que nele venham a instalar-se.

g) **Lei 13.342/2005**: Institui o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC, com a finalidade de conceder incentivo à implantação ou expansão de empreendimentos industriais, que vierem produzir e gerar emprego e renda no Estado de Santa Catarina.

h) **Decreto nº 1.555/2018**: publica a relação de atos normativos relativos a benefícios fiscais vigentes em 8 de agosto de 2017, em atendimento ao disposto no art. 3º, I, da LC 160/2017. Indica a data de início dos benefícios vigentes;

i) **Decreto nº 1.750/2018**: publica relação de atos normativos não vigentes em 8 de agosto de 2017, em atendimento ao disposto no art. 3º, I, da LC 160/2017. Indica a data de início e término dos benefícios não vigentes.

Logo, entende-se que já estão estabelecidos na legislação os prazos legais para o término de cada programa. Para os benefícios instituídos sem obediência do art. 155, §2º, XII, “g”, CF, prevê o art. 3, §2º da Lei Complementar nº 160/2017 que:

Art. 3º O convênio de que trata o art. 1o desta Lei Complementar atenderá, no mínimo, às seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas: (...)

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º desta Lei Complementar cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano, bem como quanto àqueles destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social; (Redação dada pela Lei Complementar nº 170, de 2019)

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura;

V - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

Já para os benefícios previstos e concedidos com autorização unânime das unidades federadas (CONFAZ), o prazo de vigência do incentivo consta no próprio convênio autorizativo.

Em relação à vigência individual para cada contribuinte (Tratamento Tributário Diferenciado), é preciso destacar que, enquanto o benefício estiver vigente na legislação, se o contribuinte preenche os requisitos legais, o ato de concessão por parte da Administração é vinculado, sendo vedado o indeferimento inclusive na existência de processo administrativo ou judicial com exigibilidade suspensa, conforme se extrai do art. 23, da Lei Complementar Estadual nº 313/2005 (Código de Defesa do Contribuinte).

Art. 23. A existência de processo administrativo ou judicial pendente, em matéria tributária, não impedirá o contribuinte de fruir de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, nem de ter acesso a linhas oficiais de crédito e de participar de licitações desde que legalmente suspensa a exigibilidade do crédito tributário ou, que na cobrança executiva, tenha sido efetivada penhora.

Essa medida se faz necessária por uma questão de isonomia, de forma a evitar que sejam beneficiados alguns contribuintes em detrimento de outros.

Conclui-se, então, que este item 6.2.1.5 já está contemplado na legislação tributária em vigência, inclusive porque benefícios relativos ao ICMS só podem ser concedidos mediante Convênio ICMS, aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), e internalização por meio de lei aprovada pela Assembleia Legislativa (art. 99-A da Lei n. 10.297/1996). Logo, sua prorrogação também será apreciada pela ALESC.

Análise dos argumentos do Governo

A exposição realizada pela DIAT, referenciando normas nacionais e estaduais que regulam a concessão de benefícios fiscais, demonstra que sua discordância em relação à proposta de recomendação é pertinente.

Este juízo de reinstrução concorda que a recomendação sugerida deva ser desconsiderada, pois não cabe recomendar o estabelecimento de prazos para o término de cada programa de benefício fiscal, estando esses prazos já definidos na legislação que o instituiu.

Poder-se-ia analisar pontualmente cada um dos benefícios, ou uma amostra deles, para aferir o cumprimento das condições estabelecidas no ato normativo. Esse procedimento poderia envolver análise do respeito a vigência do benefício, assim como a verificação do cumprimento das condições estabelecidas na norma. Essa análise, entretanto, não foi realizada na auditoria operacional, mas fica a recomendação para que unidade de controle especializada do Tribunal de Contas considere esse procedimento de fiscalização.

Pelo exposto, sugere-se que o Relator **desconsidere a presente sugestão de recomendação.**

Sugestão de recomendação 6.2.1.6:

6.2.1.6. Apresentar ao TCE/SC as políticas existentes de atenuação das desigualdades regionais de Santa Catarina, sobretudo nas regiões e municípios de menor desenvolvimento socioeconômico, de modo a demonstrar o cumprimento do art. 138, inciso VII da Constituição Estadual, haja vista que as renúncias fiscais não cumprem este papel;

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fl. 579):

A recomendação deste item se refere à apresentação das políticas existentes de atenuação das desigualdades regionais de Santa Catarina, sobretudo nas regiões e municípios de menor desenvolvimento socioeconômico. No que concerne aos incentivos fiscais, informamos que o benefício do PRODEC, previsto no Decreto nº 704/2007, já leva em consideração o IDH do Município, de forma que aqueles que possuem o menor índice recebem um benefício maior.

Análise dos argumentos do Governo

A recomendação sugerida pela auditoria perfila-se como uma solicitação de informações para que fossem apresentadas as políticas existentes de atenuação das desigualdades regionais em Santa Catarina.

No teor da “recomendação” é afirmado que a política de renúncias fiscais não cumpre o art. 138, inciso VII da Constituição Estadual, ou seja, não contribui para reduzir as

desigualdades sociais e econômicas do Estado. Essa conclusão da auditoria tem o reconhecimento da SEF, que considera que o objetivo de promover o desenvolvimento regional não é cumprido satisfatoriamente, em razão da própria sistemática do ICMS (fl. 572 dos autos).

O Governador do Estado respondeu à “recomendação” por meio da Diretoria de Administração Tributária da SEF (Informação DIAT nº 13/2021), que informa que o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) responde à “recomendação”, no que tange a política de incentivos fiscais.

Esta equipe de reinstrução analisou o Decreto nº 704/2007, que instituiu o PRODEC, e também o relatório da auditoria que verificou os controles e o cumprimento dos contratos relativos ao programa, nos exercícios de 2012 a 2016 (RLA 17/00306950), constatando que no âmbito desse benefício há desconto na parcela mensal a empresas situadas em municípios com IDH igual ou inferior a 95% do IDH estadual.

Embora a auditoria tenha solicitado a apresentação das políticas existentes (no plural), é necessário reconhecer que, no âmbito estrito do objetivo desta auditoria, que foi analisar a política de benefícios fiscais, considera-se que a resposta oferecida atende à “recomendação” redigida, razão pela qual se **considera “implementada a recomendação”**.

Registre-se que a implementação da recomendação proposta no item 6.2.1.4 abre a perspectiva de aprimoramento de todas as políticas públicas vigentes no Estado de Santa Catarina, a partir de novos controles e acompanhamentos por parte da sociedade, inclusive em relação ao objetivo de reduzir as desigualdades sociais e econômicas no Estado.

Sugestão de recomendação 6.2.1.7:

6.2.1.7. Avaliar periodicamente as renúncias fiscais vigentes no estado, de modo a verificar a efetividade da política, além de dar maior transparência à sociedade (itens 2.9, 3.3 e 4.3.2 do Relatório DAE 18/2020).

Manifestação do Governo, conforme Informação DIAT nº 13/2021 (fl. 579):

A recomendação deste item se refere à avaliação periódica das renúncias fiscais vigentes no estado, de modo a verificar a efetividade da política, além de dar maior transparência à sociedade. A avaliação das renúncias já foi feita no passado pela Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Portaria nº 466/2017.

O relatório foi apresentado em 2018 e, em seguida, foi editado o Decreto 1867/2018, revogando diversos benefícios. Logo, esse item já está sendo cumprido pela SEF, mas não é realizado periodicamente, apenas por demanda do Secretário.

Análise dos argumentos do Governo

A DIAT informa que a avaliação das renúncias fiscais foi realizada em 2017, por meio da Portaria nº 466/2017, a partir da qual foi editado o Decreto nº 1867/2018 revogando diversos benefícios.

Esta reinstrução analisou os documentos e atesta a pertinência da informação da DIAT. Ocorre que a avaliação periódica não é realizada, conforme informação da DIAT, ela aconteceu somente por demanda pontual.

Como demonstrado pela auditoria, essa avaliação é necessária, assim como o aumento da transparência em relação às renúncias fiscais e a implementação de um sistema de monitoramento das políticas públicas.

A implementação dessas medidas contribuirá para a construção de um ambiente de maior controle e maior legitimidade das diversas políticas públicas vigentes.

Pelo exposto, **sugere-se a manutenção da recomendação sugerida**, para verificação da existência de avaliações periódicas em futuro monitoramento.

3 CONCLUSÃO

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas do Gestor Público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de precisar o diagnóstico e facilitar o plano de ação a ser proposto pelo Jurisdicionado;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido antes o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações aos Gestores Públicos;

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações remanescentes (art. 5º, III, da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo Gestor será analisado por esta Diretoria e submetido ao Relator para apreciação do Tribunal Pleno (artigo 7º da Resolução nºTC-079/2013);

Considerando que o Plano de Ação, após aprovado pelo Tribunal Pleno, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal de Contas e os gestores responsáveis pelo órgão ou entidade auditada e servirá de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, atuado em processo específico de monitoramento (art. 8º e 9º, § 2º da Resolução N. TC-79/2013).

A Diretoria de Atividades Especiais - DAE conclui, com fulcro nos artigos 59, inciso IV e 113 da Constituição Estadual, c/c artigo 1º, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº202/00, sugerindo o seguinte:

3.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada para analisar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social.

3.2. Conceder ao Sr. Paulo Eli, inscrito no CPF 303.371.199-53, Secretário de Estado da Fazenda, o prazo de 60 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, **Plano de Ação (Apêndice A)** estabelecendo **prazos, responsáveis e atividades** para a adoção de providências visando o atendimento das seguintes determinações e recomendação:

3.2.1. Determinações:

3.2.1.1. Incluir no Portal da Transparência estadual informações referentes as renúncias fiscais, como: valor e tipo de incentivo, localidade do beneficiário, data de início do benefício, setor econômico da empresa, prazo final do benefício, contrapartida prevista na concessão ou qualquer outro tipo de encargo de responsabilidade do beneficiário, incentivos fiscais já concedidos anteriormente ao contribuinte e ato normativo que o fundamentou; ocultando o CNPJ das empresas, se necessário. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 (item 2.3.2 deste Relatório e item 6.1.1.1 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.2.1.2 Incluir no Portal da Transparência estadual os documentos públicos que motivaram os atos de concessão das renúncias fiscais do estado, para cumprimento do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 (item 2.3.2 deste Relatório e item 6.1.1.2 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.2.2. Recomendação:

3.2.2.1. Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais no Estado de Santa Catarina, definindo objetivos e justificativas para a concessão, determinação de prazos legais de usufruto e o período de avaliação, de forma a facilitar o cumprimento, pelo Poder Executivo, do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o

art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (item 2.3.2 deste Relatório e itens 6.1.1.3 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.3. Conceder ao Sr. Carlos Moisés da Silva, inscrito no CPF 625.280.849-00, Governador do Estado, o prazo de 60 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, **Plano de Ação (Apêndice A)** estabelecendo **prazos, responsáveis e atividades** para a adoção de providências visando o atendimento das seguintes recomendações:

3.3.1. Avaliar formas de aprimoramento da estrutura tributária estadual, com dois principais objetivos: 1) tornar o sistema tributário estadual mais competitivo frente aos demais estados; e 2) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor (item 2.3.4 deste Relatório e item 6.2.1.2 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.3.2. Elaborar projeto de lei que institua o sistema de monitoramento e de avaliação permanente de políticas públicas, tendo como base, além dos apontamentos desta auditoria, os regramentos existentes nos estados de Goiás (Decreto nº 8.708/2016) e do Espírito Santo (Lei nº 10.744/2017) (item 2.3.4 e item 6.2.1.4 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.3.3. Avaliar periodicamente as renúncias fiscais vigentes no estado, de modo a verificar a efetividade da política, além de dar maior transparência à sociedade (item 2.3.4 deste Relatório e item 6.2.1.7 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.4. Recomendar à Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE) que avalie a perspectiva de realizar fiscalização com a finalidade de:

3.4.1. Avaliar o nível de litígios entre contribuintes empresariais e o fisco estadual, a burocracia existente para o pagamento de ICMS, que acarretam custos tributários implícitos, como quesitos que contribuem para a melhoria do ambiente de negócios do Estado, conforme comentários constantes do item 2.3.4 deste relatório, análise da sugestão de Recomendação 6.2.1.3 da conclusão do Relatório DAE 18/2020; e

3.4.2. Verificar o cumprimento das condições estabelecidas em atos normativos que instituem programas de benefícios fiscais do Estado de Santa Catarina, conforme registrado no

item 2.3.4 deste relatório, análise da sugestão de Recomendação 6.2.1.5 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.5. Dar ciência deste Relatório à Assessoria de Comunicação Social (ACOM) deste Tribunal de Contas para divulgar o resultado deste trabalho e fomentar o controle social;

3.6. Dar ciência do Relatório, voto e decisão à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), ao Gabinete do Governador do Estado, e à Casa Civil do Estado.

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 25 de agosto de 2021.

OSVALDO FARIA DE OLIVEIRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador

De acordo:

MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

MONIQUE PORTELLA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora

Apêndice A: Modelo de Plano de Ação

Órgão:	
Decisão nº:	Processo:

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)	.		
RECOMENDAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:	
Cargo:	Data:
Assinatura:	

ORIENTAÇÕES:

- Art. 6º da Resolução nº TC 79/2013 - Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.
- A informação que deve ser colocada na coluna “medidas a serem adotadas” deve ser uma medida adotada entre a execução da auditoria e a apresentação do plano de ação que tenha cumprido a determinação ou que venha a ser adotada a partir da apresentação deste plano.
O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2014.
- Na coluna “responsável” deve ser colocado o nome, o setor, o telefone e/ou e-mail de contato.
- A citação aos anexos deve ficar na coluna “medida a ser adotada”.
- O Plano de Ação devidamente preenchido deve ser encaminhado ao TCE, no prazo fixado na Decisão, acompanhado de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade, por meio do sistema de processo eletrônico desta Corte.

Processo n.: @RLA 19/00352343

Assunto: Auditoria Operacional envolvendo a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social

Responsáveis: Carlos Moisés da Silva e Paulo Eli

Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Fazenda

Unidade Técnica: DAE

Decisão n.: 806/2022

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do **Relatório DAE n. 35/2021**, resultante de auditoria operacional para analisar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como para avaliação do retorno social.

2. Determinar a inserção de cópia digitalizada destes autos no Processo de Monitoramento n. @PMO-16/00488266, para que os subitens 6.1.1.1 e 6.1.1.2 do **Relatório DAE n. 18/2020** sejam apreciados no bojo daqueles autos, tendo em vista que o monitoramento já versa sobre a transparência dos benefícios fiscais.

3. Determinar à **Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do Secretário de Estado**, que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, encaminhe a esta Corte de Contas o resultado do Grupo de Trabalho previsto no art. 2º, IV, da Portaria SEF n. 123/2021 (subitem 6.1.1.3 do Relatório n. 18/2020).

4. Alertar à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do Secretário de Estado, que o não cumprimento do item 3 desta deliberação implicará na cominação das sanções previstas no art. 70, VI e §1º, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, conforme o caso, e no julgamento irregular das contas, na hipótese de reincidência no descumprimento de determinação, nos termos do art. 18, §1º, do mesmo diploma legal.

5. Recomendar ao Governador do Estado de Santa Catarina que verifique a conveniência de aperfeiçoamento das normas tributárias do ICMS, objetivando promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas do mesmo segmento empresarial, ressalvadas as situações que se justificam por outras modalidades de benefícios fiscais (subitem 6.2.1.2 do Relatório n. 18/2020).

6. Dar conhecimento desta Decisão à Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal de Contas, tendo em vista que é o órgão de controle responsável pela instrução do Processo de Monitoramento n. @PMO-16/00488266.

7. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DAE n. 35/2021**, aos Srs. Paulo Eli, Secretário de Estado da Fazenda, e Carlos Moisés da Silva, Governador do Estado de Santa Catarina.

Ata n.: 23/2022

Processo

n.:

@RLA

Decisão n.: 806/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA GERAL

Data da Sessão: 29/06/2022 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes e Luiz Eduardo Cherm

Representante do Ministério Público de Contas/SC: Cibelly Farias

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Iocken

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR
Presidente

GERSON DOS SANTOS SICCA
Relator

Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas/SC