



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2018/12334

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Receitas – renúncia de receitas.

2.2. Objetivo

Avaliar a adequação dos controles relacionados a renúncias de receitas.

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período da Realização

16.01.19 a 12.03.19

2.5. Período de Abrangência

01.01.18 a 31.12.18

2.6. Equipe Técnica

Gustavo Felipe Ripper Chalreo T. de Souza RF nº 20.237

Sandra Cristina de Almeida Albarello RF nº 818

2.7. Procedimentos

- Verificar se a Lei Orçamentária Anual de 2018 possui demonstrativo do efeito sobre as receitas e as despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;



- Verificar o monitoramento e as ações de fiscalização para avaliar os controles relacionados à renúncia de receitas e à existência de sistema informatizado;
- Verificar se são disponibilizadas, para conhecimento da sociedade, as informações sobre renúncias de receitas e, em caso positivo, avaliar a fidedignidade dos dados;
- Analisar a existência de registros contábeis atinentes a receitas renunciadas no período de abrangência da auditoria, bem como a sua correção, caso existentes;
- Verificar se foram observadas as formalidades legais nos casos de renúncia de receita referente ao IPTU;
- Avaliar se os benefícios fiscais referentes ao IPTU concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social são permanentemente avaliados quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados.

2.8. Siglas

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
ASECO	Assessoria Econômica
BACEN	Banco Central do Brasil
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CIDES	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CIF	Cadastro Imobiliário Fiscal
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COSIP	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DEPAC	Departamento de Atendimento, Arrecadação e Cobrança
DICAR	Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação
DICON	Divisão de Contabilidade
DOCSP	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FMID	Fundo Municipal de Inclusão Digital
FUMCAD	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano



SGBF	Sistema de Gestão de Benefícios Fiscais
GT	Grupo de Trabalho
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor apurado pelo IBGE
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OSs	Organizações Sociais
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCS	Programa de Crédito Solidário
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PGV	Planta Genérica de Valores
PPI	Programa de Parcelamento Incentivado
PRD	Programa de Regularização de Débitos
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
PRO-MAC	Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais
2ª GM	2ª Guerra Mundial
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SIIA	Sistema de Isenção de Aposentados
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.
SPTuris	São Paulo Turismo
SPUrbanismo	São Paulo Urbanismo
SPObras	São Paulo Obras
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUREM	Subsecretaria da Receita Municipal
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TRSS	Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde



3. RESULTADO

3.1. Introdução

A presente auditoria visa avaliar os controles internos existentes no Município para o acompanhamento das renúncias de receita.

Em recente artigo¹, foi enfatizada a necessidade de maior fiscalização, por parte dos Tribunais de Contas, sobre as renúncias de receitas. Foi comentada a atuação do TCU, que em seu parecer sobre as contas da União, referente ao exercício de 2017, destacou:

“Relatório

O art. 165, § 6º da Constituição Federal dispõe que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

[...]

Em 2017, estes benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 354,72 bilhões, correspondendo a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB. Foram R\$ 270,40 bilhões de benefícios tributários e R\$ 84,32 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

[...]

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado atualmente pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas”.

No âmbito municipal, a peça orçamentária previu, para 2018, renúncia de receitas de R\$ 217,00 milhões, valor subestimado² por não considerar todas as renúncias vigentes, já que o efeito de leis aprovadas há mais de cinco anos não consta do demonstrativo.

De acordo com o § 1º, inciso II, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 7ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a renúncia de receita compreende: incentivos fiscais, anistia³, remissão⁴,

¹ Carvalho Júnior, Jorge Pinto – Auditoria de Renúncia de Receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas para além da despesa pública, com base no estudo de caso do TCMSP (Trabalho apresentado no IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, no período de 17 a 19/10/2018).

² Ver relatório de Auditoria Programada no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018 (TC nº 72.012.058/17-90).

³ Anistia é o perdão da multa, que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo, por infrações cometidas por este anteriormente à vigência da lei que a concedeu.

⁴ Remissão é o perdão da dívida, que se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna impossível ao sujeito passivo solver o débito, probabilidade de não receber, erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, equidade etc. Não implica em perdoar a conduta ilícita, concretizada na infração penal, nem em perdoar a sanção aplicada ao contribuinte.



subsídio⁵, crédito presumido⁶, concessão de isenção em caráter não geral⁷, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo⁸ que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Para a PMSP, de acordo com o § 1º do Decreto Municipal nº 58.331/18, são considerados benefícios fiscais relativos a tributos administrados pela Secretaria Municipal da Fazenda: isenção, imunidade, reconhecimento administrativo de não incidência do tributo e a redução do valor do tributo devido.

Para análise do cumprimento dos critérios legais para a renúncia de receitas, no aspecto mais abrangente previsto nas definições da STN, foram utilizadas como referência as orientações constantes da Resolução Atricon nº 6/16⁹, os resultados apurados na auditoria anterior¹⁰, a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo (Decreto Municipal nº 58.420/18) e consultas ao site da PMSP.

3.2. Demonstrativo da Renúncia de Receitas na LOA - 2018

A Lei Orçamentária Anual (LOA), para o exercício de 2018, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 56,37 bilhões e foi publicada no Diário Oficial da Cidade (DOCS) em 28.12.17 (Lei Municipal nº 16.772/17).

Em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal¹¹; ao § 6º do art. 137 da LOM e ao inciso II do art. 5º da LRF¹², a PMSP apresentou o Demonstrativo das Renúncias de Receita do Município¹³, com renúncia total estimada para 2018 de R\$ 217,00 milhões.

⁵ Subsídio é a modalidade de incentivo fiscal concedida pelo Governo a determinados setores da economia, para que estes se desenvolvam e tenham competitividade em seu mercado de atuação.

⁶ Crédito presumido é aquele que representa o montante do imposto cobrado na operação anterior e objetiva neutralizar o efeito de recuperação dos impostos não cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subsequentes da circulação da mercadoria.

⁷ Isenção é a espécie mais usual de renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido.

⁸ Modificação de base de cálculo é o incentivo fiscal por meio do qual a lei modifica para menos sua base tributável pela exclusão de quaisquer de seus elementos constitutivos.

⁹ Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita".

¹⁰ Ver relatório de Auditoria Programada sobre Receitas – Renúncia de Receitas (TC nº 72.012.015/17-86)

¹¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

¹² LRF - Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...] II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

¹³ Tabela 2 do Volume 1 – Demonstrativos Gerais publicada por ocasião da apresentação do PLOA 2018, então PL 686/17.



Essa previsão está subestimada tendo em vista que foram apresentadas apenas as renúncias estabelecidas por meio de leis aprovadas há cinco anos. As anteriores a esse período não constam no demonstrativo, já que a PMSP entende “que já foram devidamente compensadas e assimiladas no fluxo histórico de receitas”¹⁴.

Ocorre que essa interpretação da PMSP não encontra amparo legal. Para atender a legislação, devem ser apresentadas no citado Demonstrativo todas as renúncias de receitas vigentes e aquelas que ainda geram impacto no orçamento.

Afinal, o demonstrativo do efeito das renúncias tem a finalidade de apresentar, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e as despesas, das renúncias de receita e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, garantindo transparência à política tributária e às renúncias concedidas.

Além disso, a partir dos apontamentos da Auditoria deste Tribunal nas fiscalizações anteriores, foi constituído pela PMSP o Grupo de Trabalho¹⁵ (GT) com o objetivo de aperfeiçoamento da metodologia de mensuração da renúncia de receitas existente no ordenamento jurídico municipal e ao aprimoramento da apresentação das informações de renúncia de receitas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2019.

Um dos resultados desse GT foi a elaboração e a divulgação do Quadro de Renúncia de Receita. A SF divulgou em fevereiro/19, em seu site¹⁶, o Quadro de Renúncia de Receita abrangendo os exercícios de 2017 a 2022. Essa divulgação foi um avanço e demonstra que a renúncia realizada em 2018 alcançou aproximadamente R\$ 9,8 bilhões.

Nos subitens a seguir analisaremos o controle citado sob vários aspectos.

3.2.1. Tipos de Renúncia de Receitas

O Quadro 1 demonstra as Renúncias de Receita, classificando-as como: desonerações¹⁷, benefícios financeiros e creditícios¹⁸, potencial arrecadatário não exercido¹⁹ e potencial arrecadatário máximo²⁰, segundo classificação da SF²¹:

¹⁴ Conforme informado na Auditoria Programada: Projeto da Lei Orçamentária – PLOA 2019, item 3.2.1.3, TC nº 010052/2018.

¹⁵ Portaria SF nº 222/2018.

¹⁶ Acesso em 11.02.19: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171

¹⁷ Desonerações: são renúncias de receita tributária decorrentes de dispositivos de lei municipal que criam isenções, remissões, benefícios fiscais e incentivos fiscais, ou seja, é a renúncia de receita que decorre expressamente de algum benefício fiscal instituído pelo Município de São Paulo e que poderia ser reduzido ou extinto por alteração na lei que o criou (Exemplos: isenção de IPTU para

Quadro 1 - Renúncia de Receita por tipo de benefício

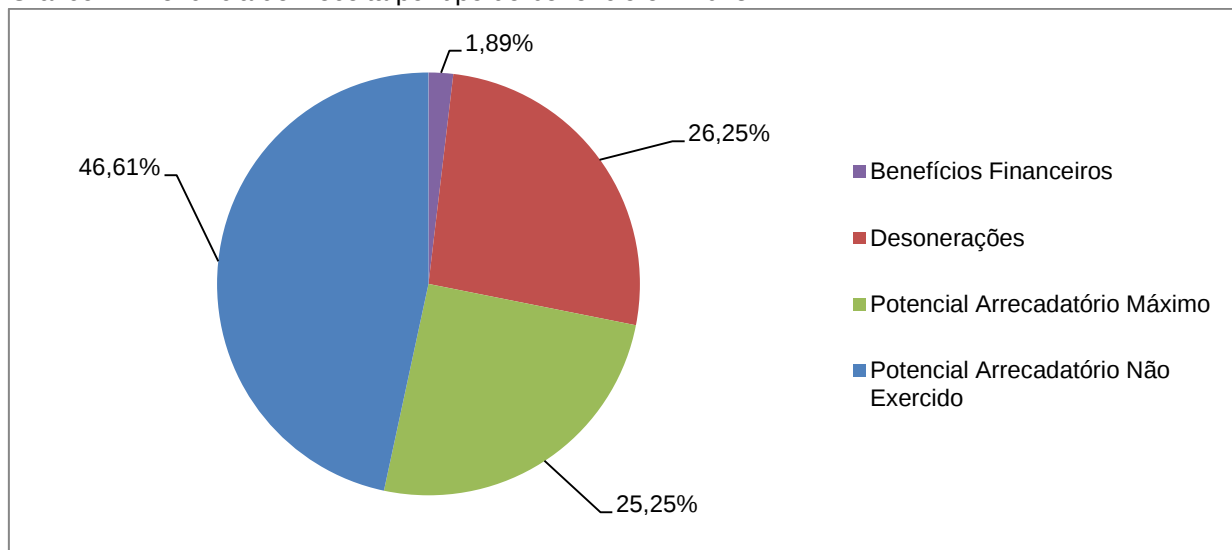
Em R\$ milhões

Tipo de Benefício Concedido	Realizada		Prevista	Projetada		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Desonerações	3.462,22	2.571,76	2.819,18	2.873,38	3.001,06	3.142,46
Benefícios Financeiros e Creditícios	180,37	185,15	270,57	263,15	275,58	290,76
Potencial Arrecadatório não Exercido	3.767,64	4.567,44	4.756,77	4.947,05	5.132,58	5.325,05
Total das renúncias de responsabilidade do Município	7.410,23	7.324,35	7.846,52	8.083,58	8.409,22	8.758,27
Potencial Arrecadatório Máximo	2.303,48	2.474,44	2.648,59	2.800,57	2.956,74	3.119,57
Total das renúncias de receita	9.713,71	9.798,78	10.495,11	10.884,15	11.365,97	11.877,84

Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

Considerando os controles da SF, o montante das renúncias de receita de 2018 alcançou R\$ 9,8 bilhões, representando um aumento de 0,9% em relação a 2017.

Gráfico 1 - Renúncia de Receita por tipo de benefício em 2018



Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

agregações desportivas, isenção de ISS para empresas estabelecidas na Zona Leste, Isenção de IPTU sobre terrenos não construídos localizados na Zona de Proteção aos Mananciais, cobrança de ISS por profissional, com base de cálculo fixo).

¹⁸ Benefícios Financeiros e Creditícios: podem ser considerados renúncia em sentido lato, mas não o são do ponto de vista técnico. Isso porque tais benefícios (geralmente concedidos na forma de "Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento – CIDs") não diminuem, do ponto de vista contábil, a receita do Município, mas sim constituem um passivo em favor do particular, que poderá usar tais créditos para quitar, total ou parcialmente, algum crédito tributário, numa espécie de "encontro de contas" (Exemplos: Programa Municipal de Apoio aos Projetos Culturais (PRO-MAC); Incentivo à contribuição ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD)).

¹⁹ Potencial Arrecadatório não Exercido: é o valor que o Município deixa de arrecadar em tese por fixar uma alíquota tributária menor do que a máxima permitida (no caso do ISS), ou aquela que traria o maior rendimento (alíquota "ótima") no caso do IPTU e do ITBI. Fala-se "em tese" porque o aumento excessivo da alíquota poderia ser entendido como confisco ou, o que seria mais provável, afastar grande número de pessoas e empresas da cidade, reduzindo o total de contribuintes e, conseqüentemente, a arrecadação. (Exemplos: alíquotas de ISS inferiores a 5% (alíquota máxima permitida); não atualização da PGV ou atualização com reajuste dos valores venais em patamar inferior ao da valorização dos imóveis).

²⁰ Potencial Arrecadatório Máximo: é a soma dos valores que o Município de São Paulo deixa de arrecadar em função das limitações constitucionais ao poder de tributar, ou seja, a própria Constituição ou as Leis Complementares Federais (que organizam o sistema tributário nacional) estabelecem que determinadas entidades ou situações não poderão ser tributadas, o que diminui o valor que o Município pode arrecadar. A diferença entre tais hipóteses constitucionais e os demais casos tratados nos itens acima é que o Município, evidentemente, não pode alterar a Constituição ou as Leis Complementares Federais. Assim, esta renúncia de receita está "fora das mãos" do Município de São Paulo – não pode ser extinta ou reduzida (Exemplos: imunidade recíproca (Entes Federativos diferentes não podem cobrar impostos uns dos outros); imunidade de templos de qualquer culto; imunidade de entidades beneficentes de assistência social; não incidência do ITBI sobre determinadas operações societárias envolvendo imóveis).

²¹ Essas definições fazem parte do Relatório de Conclusão do Grupo de Trabalho, de 2018 (págs. 14/24) e visa estabelecer critérios e parâmetros técnicos homogêneos, na PMSP, na definição das renúncias de receitas.



O potencial arrecadatário máximo corresponde a recursos que o Município deixa de arrecadar em função das limitações constitucionais relativas às imunidades em geral, situação que independe da atuação do Município.

Os demais tipos de benefícios demonstrados no Quadro 1 evidenciam que, aproximadamente, 74,7% da renúncia de receitas decorrem de leis municipais que instituem isenções, anistias, remissões e incentivos ou da falta de atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis - PGV.

Considerando a relevância dos valores da renúncia de receitas de responsabilidade do município, a PMSP deve avaliar permanentemente se tais renúncias ainda são pertinentes e justificáveis, se as hipóteses de desoneração, de fato, cumprem o objetivo proposto com a renúncia e se as políticas públicas financiadas por meio de benefícios financeiros e creditícios atingiram as finalidades para as quais foram criadas.

3.2.2. Renúncia de Receitas por tributo

As renúncias de receitas por tributo estão demonstradas no Quadro 2 a seguir. Os valores referentes aos exercícios de 2017/2018 são os realizados; em 2019 são valores previstos e para o período de 2020 a 2022 trata-se de renúncia projetada:

Quadro 2 - Renúncia de Receita por tributo Em R\$ milhões

Tributo	Realizada		Prevista	Projetada		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IPTU	1.857,27	2.062,05	2.254,55	2.339,43	2.433,02	2.524,24
ISS	6.241,10	7.501,89	7.981,99	8.311,46	8.704,70	9.122,95
IPTU + ISS	1,18	2,47	33,98	15,00	15,00	15,56
IPTU + ISS + ITBI	51,90	67,40	71,65	75,13	79,28	83,61
PPI ²² (IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuições)	1.528,14	127,66	103,78	91,78	80,68	76,19
COSIP	33,04	36,23	42,07	43,75	45,39	47,09
TRSS	1,08	1,08	7,30	7,60	7,90	8,20
Total	9.713,71	9.798,78	10.495,11	10.884,15	11.365,97	11.877,84

Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

Verifica-se que as renúncias efetivas, em 2017 e 2018, atingiram os relevantes montantes de R\$ 9,7 bilhões e R\$ 9,8 bilhões, respectivamente. Isso, com base nas informações atualmente disponíveis, uma vez que os mecanismos para apuração do

²² Programa de Parcelamento Incentivado – PPI 2017 (Lei Municipal nº 16.680, de 04.07.17).



ITBI ainda estão sendo aperfeiçoados, e, portanto, os valores relativos a esse tributo estão subestimados.

A renúncia prevista para 2019 e a projetada para os exercícios 2020 a 2022 demonstram uma tendência de elevação contínua, principalmente do ISS, principal fonte de receitas do município.

É importante destacar que, de acordo com informações do GT, há 102 hipóteses de renúncia de receitas²³ e que dentre essas, há 10 leis que preveem isenções e 04 que preveem incentivos fiscais que não possuíam parâmetros para quantificação da renúncia. Assim, o GT concluiu que como a maioria dessas leis tinha relação com o ITBI e os valores não eram relevantes, foi acordado que tais itens poderiam ser mensurados por meio de declarações encaminhadas pelos cartórios.

Desta forma, apesar de ser um grande avanço a divulgação do Quadro de Renúncia de Receita, há necessidade de aperfeiçoamento dos dados nos seguintes pontos:

- segregar os tributos por tipo individualmente e por vigência (só IPTU, só ITBI etc.);
- quantificar e divulgar o montante total de tributos a receber que foi objeto de PPI e o quanto foi efetivamente arrecadado, deixando transparente o que o município deixou de arrecadar com o PPI;
- quantificar e divulgar as renúncias de receitas incidentes sobre receitas não tributárias;
- mensurar e divulgar as medidas de compensação aos benefícios fiscais concedidos;
- definir os responsáveis por apurar e quantificar a efetividade das políticas públicas que instituem benefícios fiscais via renúncia de receitas, como o Programa de Incentivos Fiscais para Prestadores de Serviços em Região da Zona Leste²⁴, divulgando os resultados obtidos e estabelecendo indicadores de desempenho;
- encaminhar o demonstrativo da renúncia completo, isto é, abrangendo todas as hipóteses de desoneração, juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária para 2020.

²³ Conforme Relatório de Conclusão do Grupo de Trabalho - GT, de 2018 (págs. 7/12).

²⁴ Lei Municipal 15.931/13.



Assim, com o aperfeiçoamento das informações sobre renúncia de receitas, os valores divulgados serão ainda maiores, e darão a transparência necessária à política tributária municipal.

3.2.3. Evolução das Renúncias

No Quadro 3 a seguir, está demonstrada a evolução da renúncia de receitas nos exercícios de 2017/2018 por espécie:

Quadro 3 – Evolução das Renúncias por espécie

Em R\$ milhões

Tributo	Descrição da Renúncia	Renúncia 2017	Renúncia 2018	Δ %	% Vert.
IPTU	Imunidades	722,9	816,9	13,0	8,3
IPTU	Imóveis abaixo do valor venal mínimo	515,7	552,3	7,1	5,6
IPTU	Desconto para dentro do limite do valor venal	411,7	470,8	14,3	4,8
IPTU	Imóveis de aposentado ou pensionista	111,7	122,9	10,1	1,2
IPTU	Imóveis COHAB	19,1	19,8	3,9	0,2
IPTU	Áreas de proteção aos mananciais	16,9	16,9	0,3	0,2
IPTU	Terrenos em Área de Proteção aos Mananciais	12	12,8	6,9	0,1
IPTU	Templo de qualquer culto	7,1	7,8	9,0	0,1
IPTU	Agremiações desportivas	6,7	7,7	16,2	0,1
IPTU	Sede de consulados de governos estrangeiros	3,6	4,1	11,3	0,0
IPTU	Imóveis adquiridos pelo FAR, FDS, Fundurb, PCS, PAR, PMCMV, destinados à produção de HIS	3,8	4	6,9	0,0
IPTU	Teatros e espaços culturais	3,6	3,9	6,6	0,0
IPTU	Entidades culturais (de educação ou assistência social)	3,2	3,5	6,9	0,0
IPTU	Imóveis edificadas atingidos por enchentes e alagamentos	2,8	3,1	13,2	0,0
IPTU	Conventos, seminários, casas paroquiais e pastorais	2,2	2,4	7,1	0,0
IPTU	Programa de Incentivos Fiscais na região da Zona Leste do Município de São Paulo	2,1	2,2	6,7	0,0
IPTU	Imóveis da SPTrans, CET, SP Urbanismo e SPObras	2	2,1	4,3	0,0
IPTU	Imóveis da CDHU	1,6	1,7	7,9	0,0
IPTU	Imóveis cedidos em comodato ao governo, para fins educacionais e atividades culturais;	1,4	1,6	11,7	0,0
IPTU	Doação ao FUMCAD	3,5	1,4	-59,4	0,0
IPTU	Isonção 50% de imóveis restaurados num perímetro delimitado	1	1,2	15,0	0,0
IPTU	Imóveis declarados de preservação permanente	0,9	1	3,1	0,0
IPTU	Imóveis parcelados irregularmente reconhecidos pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO) da Sehab	0,6	0,7	10,2	0,0
IPTU	Sede das Sociedades Amigos de Bairros	0,7	0,7	6,3	0,0
IPTU	Salas de cinema, cinematecas e cineclubes	0,2	0,2	15,0	0,0
IPTU	Imóveis cedidos em comodato ao Município	0,1	0,2	10,8	0,0
IPTU	Ex-combatentes da 2ª Guerra Mundial e/ou viúvas	0,2	0,2	-2,7	0,0
IPTU	Associação dos Ex-Combatentes do Brasil	0,1	0,1	11,2	0,0
ISS	Alíquota reduzida para diversos serviços em relação ao máximo permitido	3.766,60	4.566,40	21,2	46,6
ISS	Imunidades	1.580,60	1.657,50	4,9	16,9
ISS	Sociedades profissionais	492	823,2	67,3	8,4
ISS	Profissionais liberais e autônomos	80,8	125,4	55,2	1,3
ISS	Doação ao FMID	112	115,1	2,8	1,2

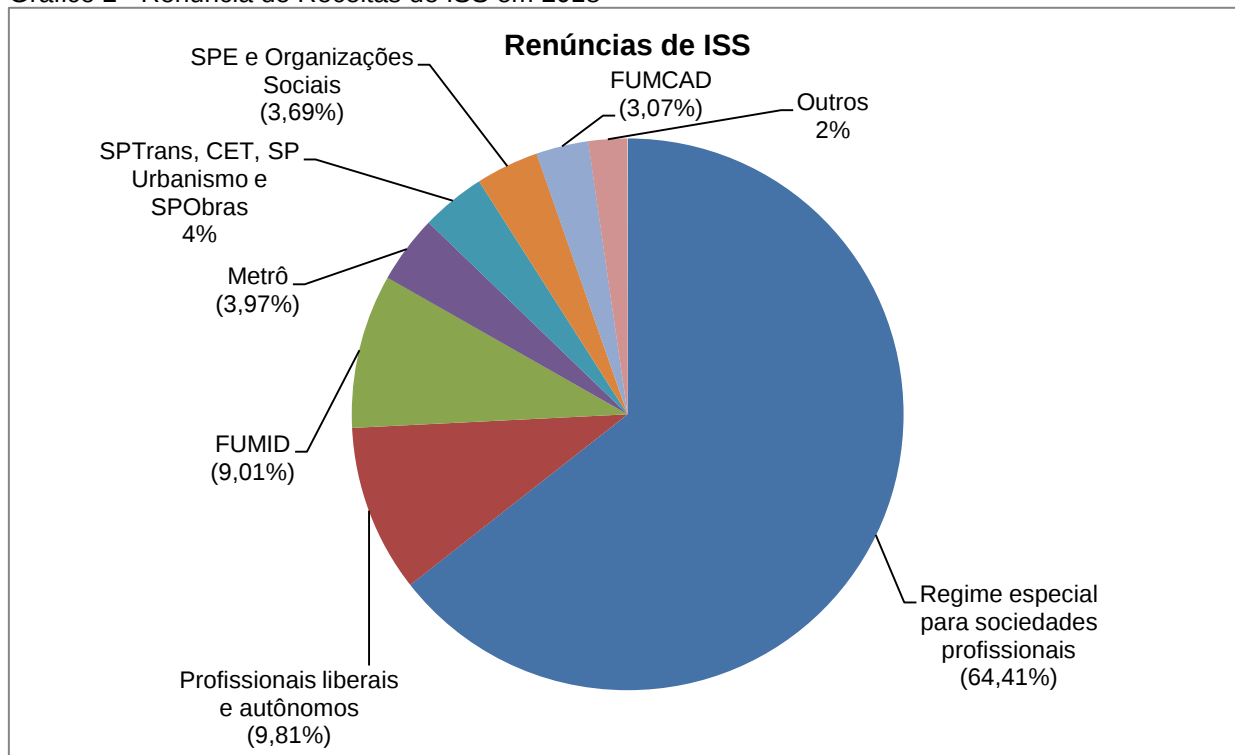


ISS	Serviços metroferroviário	49,9	50,7	1,5	0,5
ISS	Prestação de serviços da SPTrans, CET, SP Urbanismo e SPObras	42,2	48,1	13,9	0,5
ISS	SPE e OSs	45,2	47,1	4,1	0,5
ISS	Doação ao FUMCAD	37,9	39,2	3,4	0,4
ISS	Programa de Incentivos Fiscais na região da Zona Leste do Município de São Paulo	10,4	12,1	16,3	0,1
ISS	PRODAM e SPTuris	16,6	10,6	-36,1	0,1
ISS	Escolas de samba e blocos carnavalescos durante o carnaval	4,3	4,5	4,1	0,1
ISS	Cooperativas de radiotáxis	2,1	1,4	-33,8	0,0
ISS	Outros (atividades culturais)	0,4	0,6	55,5	0,0
COSIP	"Tarifa social de baixa renda" pelo critério da ANEEL	33,0	36,2	9,6	0,4
TRSS	Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde na TRSS	1,1	1,1	-	0,0
ISS/ IPTU/ ITBI/TAXAS /CONTRIB.	PPI 2017	1.528,10	127,7	-91,6	1,3
ISS, IPTU e ITBI	Programas de Habitação de Interesse Social (HIS)	29,1	43,1	48,1	0,4
IPTU, ISS e ITBI	Utilização dos CIDEs	19,1	20,4	6,9	0,2
ISS, IPTU e ITBI	Polo de Ecoturismo	3,7	3,9	5,2	0,0
ISS e IPTU	Incentivo para projetos culturais	1,2	1,3	6,8	0,0
IPTU e ISS	Remissão dos créditos tributários da SPTrans	-	1,2	100,0	0,0
Total		9.713,70	9.798,78	0,9	100

Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

Considerando os dois principais tributos - ISS e IPTU - e selecionando apenas as desonerações e benefícios financeiros, a participação de cada espécie de renúncia está demonstrada nos Gráficos 2 e 3:

Gráfico 2 - Renúncia de Receitas de ISS em 2018



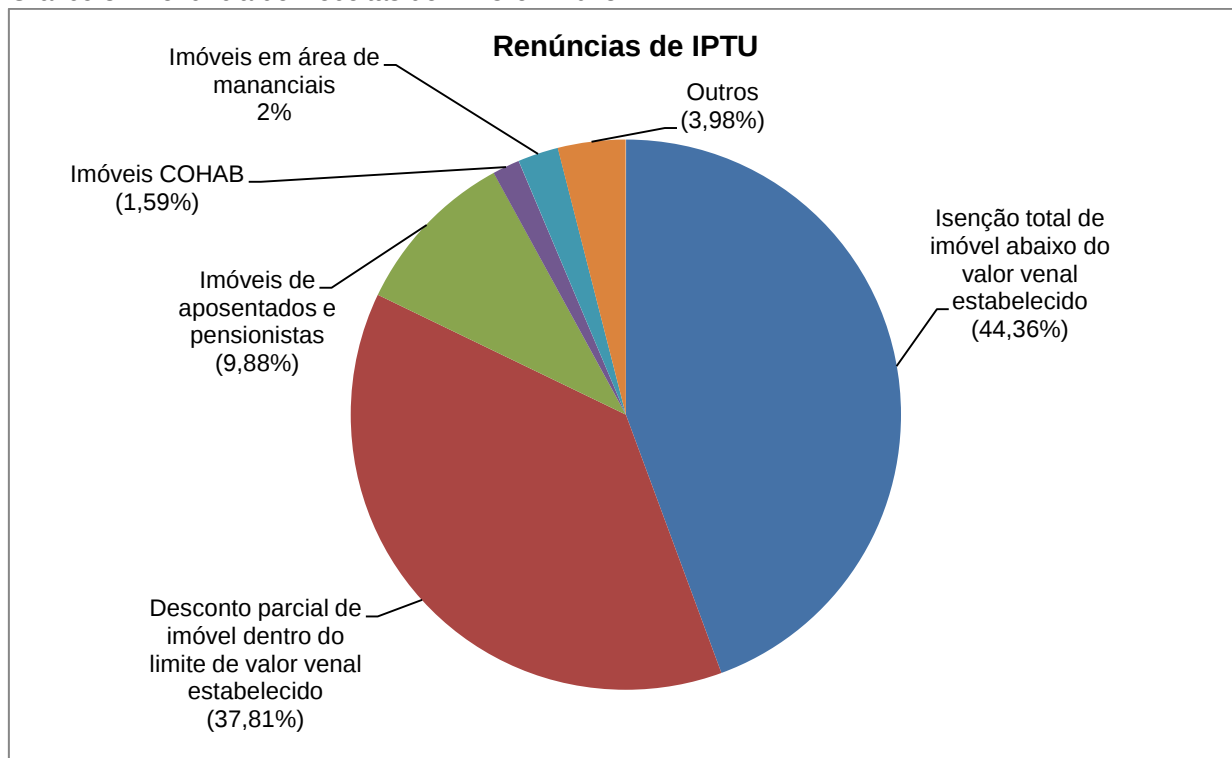
Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

Obs.: Para fins do gráfico, foram consideradas as maiores renúncias realizadas em 2018 e somente as desonerações e os benefícios financeiros para não distorcer o gráfico. Além disso, foram consideradas apenas as renúncias já segregadas individualmente por tributo.

Em relação às renúncias exclusivas de ISS, percebe-se que 74,2% se concentram nas isenções referentes à prestação de determinados serviços estipulados nas Leis Municipais nº 13.701/03, 14.865/08 e 14.864/08, para profissionais liberais, autônomos e sociedades profissionais (R\$ 948,6 milhões).

Também há que se observar que, apesar de não ser considerado no gráfico, o montante de R\$ 4,6 bilhões referentes às alíquotas reduzidas frente ao máximo permitido legalmente é bastante significativo e representa 46,6% do total das renúncias, conforme demonstrado no Quadro 3.

Gráfico 3 - Renúncia de Receitas de IPTU em 2018



Fonte: Controles da SF de renúncia de receita.

Obs.: Para fins do gráfico, foram consideradas as maiores renúncias realizadas em 2018 e somente as desonerações e benefícios financeiros para não distorcer o gráfico. Além disso, foram consideradas apenas as renúncias já segregadas individualmente por tributo.

No tocante às renúncias exclusivas de IPTU, apesar da quantidade expressiva de espécies (29 tipos de renúncias), duas delas representam 82,2% da totalidade. Essas renúncias se referem à isenção total e ao desconto parcial do IPTU para imóveis que possuem valor venal abaixo do estabelecido na Lei Municipal nº 15.889/13.

Essa situação decorre da dificuldade do Município em atualizar a Planta Genérica de Valores, tendo em vista que o valor venal dos imóveis, que serve de base de cálculo para o IPTU, nos exercícios de 2018 e 2019, teve apenas atualização monetária de 3% e 3,5%, respectivamente, e não considerou o impacto das intervenções públicas e a consequente valorização e/ou desvalorização do imóvel, na composição do valor venal.

3.2.4. Receita Arrecadada x Renúncia de Receitas

A comparação entre os valores da Receita Corrente Líquida (RCL)²⁵ e da receita tributária em relação à renúncia de receitas está demonstrada no Quadro 4:

²⁵ Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais e legais (tais como FUNDEB, fundo de participação dos municípios).



Quadro 4 – Receita Arrecadada X Renúncia de Receitas

Em R\$ bilhões

	Valores em 2018
Receita Corrente Líquida (RCL) (A)	48,8
Receitas Tributárias Arrecadadas Brutas (B)	29,7
Renúncia de Receitas (C)	9,8
Renúncia / RCL (C/A)	20,0%
Renúncia / Receitas Tributárias (C/B)	32,9%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, referente ao exercício de 2018, publicado no DOC em 30.01.19 (fl. 47).

A participação das renúncias de receitas frente à RCL é relevante: aproximadamente 20,0% em 2018. Considerando que as renúncias mapeadas por SF são de natureza tributária e comparando-as com as receitas tributárias arrecadadas em 2018, a fatia das renúncias aumenta para 32,9%.

Observa-se que o montante que o Município está deixando de arrecadar é significativo e, para os próximos anos (2019-2022), há tendência de aumento constante das renúncias, conforme projeções apresentadas nos Quadros 1 e 2.

O cenário também é crítico quando se indica que há na CMSP projetos de lei em tramitação que criam novas isenções para o Município.

Desta forma, cabe à SF mensurar, divulgar e esclarecer o impacto dessas leis na arrecadação e na falta de recursos para investir no Município. É necessário que haja um estudo para que se avalie, de maneira detalhada, a quantidade de renúncias em andamento e o montante renunciado, por consequência.

Ademais, no Relatório de Auditoria do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2019 – TC nº 72.003.317/18-37), foi apontado como oportunidade de melhoria o estabelecimento de um prazo máximo de vigência para as renúncias de receita. Embora acatada pela CMSP, essa sugestão foi vetada pelo Prefeito.

Devido ao relevante impacto das renúncias de receitas nas finanças do Município e da recorrente falta de recursos para investir na cidade, novamente propomos que a PMSP, quando da elaboração da LDO, fixe um prazo de vigência máximo para as renúncias de receita, a exemplo do que já ocorre na União (§ 4º do art. 110²⁶ da PLDO da União - PL nº 2/2018-CN).

²⁶ Art. 110. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.



3.3. Responsáveis pelos Controles da Renúncia de Receita

A Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação (Dicar)²⁷ tem a atribuição de quantificar ou estimar a renúncia das receitas dos tributos administrados pela Secretaria, em razão de incentivos, benefícios, reduções, deduções ou isenções.

A Dicar é vinculada ao Departamento de Cobrança, Arrecadação e Atendimento (Depac), da Subsecretaria da Receita Municipal (Surem), unidade integrante da estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda.

Segundo a Surem, o monitoramento dos valores da renúncia de receitas, global e específico, por tipo de renúncia, é feito pela Dicar sempre que solicitado pelo Subsecretário de Surem e pelo Secretário de SF e para subsidiar a elaboração da LDO e da LOA.

As projeções das renúncias de receitas para os exercícios de 2020 a 2022 são feitas pela Assessoria Econômica – ASECO, ligada ao Secretário Adjunto. Para as projeções é utilizado o valor da renúncia corrigido pelo IPCA²⁸, conforme estimativas do sistema do BACEN.

Com base nos critérios definidos no Relatório de Conclusão do GT, foi elaborado por Dicar e publicado no site da SF, o Quadro de Renúncia de Receita, e também foi proposta a positivação dos fluxos para mensuração da renúncia de receitas e para os levantamentos de dados para a LOA e a LDO.

Até o término da presente auditoria, as propostas do GT estavam pendentes de apreciação e implantação devido às mudanças ocorridas na cúpula da SF.

[...]

§ 2º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 3º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

²⁷ De acordo com o art. 57 do Regimento Interno da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF (Portaria SF nº 213, de 01.09.2016).

²⁸ Índice de Preços ao Consumidor – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.



3.4. Procedimentos e Controles Internos Relacionados à Renúncia de Receita

O Decreto Municipal nº 48.865/07, alterado pelo Decreto Municipal nº 54.153/13, estabelecia os procedimentos para reconhecimento de imunidade, concessão de desconto ou de isenção de tributos municipais. Tais decretos foram revogados pelo Decreto Municipal nº 56.141/15, cujo conteúdo dispõe apenas sobre a Declaração de Imunidade Tributária²⁹.

Posteriormente, em 20.07.18, foi publicado o Decreto Municipal nº 58.331/18, que trata da obrigatoriedade de apresentação, por pessoas físicas e jurídicas com direito a benefícios fiscais, de declaração por meio do Sistema de Gestão de Benefícios Fiscais – GBF.

Segundo o decreto, a entrega da referida declaração permitirá ao declarante exercer suas atividades como beneficiário da redução do valor do tributo devido, da imunidade, da isenção ou do reconhecimento administrativo da não incidência do tributo, conforme o caso.

A Instrução Normativa da Secretaria Municipal da Fazenda – SF/SUREM nº 13/18, emitida pelo Secretário Municipal da Fazenda³⁰, disciplinou a entrega da Declaração de Benefícios Fiscais por meio do GBF, com acesso por endereço eletrônico³¹.

No entanto, a utilização do GBF ficou restrita ao reconhecimento administrativo da não incidência do Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" – ITBI-IV³². Os demais benefícios fiscais previstos na legislação municipal continuam a ser declarados ou requeridos por meio de processo eletrônico ou sistema próprio.

Segundo a SF, o GBF está em funcionamento para as hipóteses de não incidência do ITBI, desde 01.10.18, e será feita por etapas para as demais hipóteses de benefícios.

²⁹ A Declaração de Imunidade Tributária foi disciplinada pela Instrução Normativa da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF/SUREM nº 7/15.

³⁰ Conforme previsto no §3º do artigo 1º do Decreto Municipal 58.331/18.

³¹ <http://www.gbf.prefeitura.sp.gov.br>, o link informado na Instrução Normativa não existe.

³² Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição – ITBI-IV.



3.4.1. Análise das Condicionantes do Benefício Tributário

A SF informou que para avaliar se as condicionantes do benefício tributário foram atendidas, na maioria dos casos, são utilizados sistemas específicos, com a parametrização das hipóteses de isenção e, automaticamente, o próprio sistema inibe o lançamento ou reduz a alíquota, conforme o caso, gerando determinado código tributário, desde que o contribuinte tenha requerido a isenção e apresentado a documentação comprobatória necessária.

Periodicamente, a SF faz fiscalizações por meio de malhas fiscais e abertura de operações fiscais em face dos beneficiários, no intuito de verificar o efetivo cumprimento dos requisitos para concessão ou reconhecimento do benefício. Caso os requisitos não estejam sendo atendidos, o benefício é cassado e são constituídos eventuais créditos tributários, respeitado o prazo decadencial.

Para avaliar como as condicionantes são verificadas por SF, selecionamos duas hipóteses: isenção de IPTU e taxas sobre imóvel integrante do patrimônio de aposentados, pensionistas e beneficiários de renda mensal vitalícia (Lei Municipal nº 11.614/94, alterada pela Lei Municipal nº 15.889/13); e isenção de IPTU do imóvel pertencente a ex-combatentes e/ou viúvas dos soldados que lutaram na 2ª Guerra Mundial – GM (Lei Municipal nº 11.071/91).

No primeiro caso, o benefício é gerido por meio do Sistema de Isenção de Aposentados (SIIA). O interessado solicita a isenção e fornece informações econômico-fiscais, inclusive referentes ao valor do benefício previdenciário percebido.

Segundo a SF, tais informações são cruzadas com os dados do Cadastro Imobiliário Fiscal³³ (CIF) e do INSS (fornecidos pela DATAPREV). Caso o requerimento seja aceito, ou seja, caso o sistema reconheça o benefício como devido, conforme parâmetros nele programados; o sistema gera um novo lançamento fiscal com valor zerado ou reduzido, a depender se o interessado faz jus à isenção total ou parcial do IPTU.

³³ Art. 2º O Cadastro Imobiliário Fiscal - CIF, gerido pela Subsecretaria da Receita Municipal - SUREM, da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico - SF, presta-se a finalidades exclusivamente tributárias. (Portaria Intersecretarial SF/ SEL/ SMSP nº 06, de 14.12.16).



Como o interessado deve apresentar requerimento anual por meio do SIIA, as informações e a verificação quanto à manutenção ou não do benefício são atualizadas anualmente, a cada evento de lançamento do IPTU (cujo fato gerador tem periodicidade anual).

O segundo caso tem reduzida quantidade de requerimentos devido ao tempo decorrido desde a 2ª GM. É analisada manualmente, por Auditor-Fiscal competente, a partir de requerimento escrito protocolado anualmente pelo interessado ou por seu representante legal, munido com informações cadastrais, econômico-fiscais e declaração de que o interessado participou da 2ª GM, ou é viúva de ex combatente, expedida por órgão da União.

Atualmente, existem 67 imóveis contemplados pelo benefício, sendo 7 garagens (dados da emissão geral de 2019).

3.4.2. Metodologia para Cálculo das Renúncias

Conforme SF, todos os casos de renúncia de receita são estudados individualmente e, quando possível, é estabelecida uma metodologia para quantificar a renúncia. Os cálculos e as estimativas partem das bases de dados replicadas dos sistemas da SF.

Como cada sistema possui características próprias, isso se reflete nas formas diferentes de registro dos vários tipos de renúncia e de limitações para as estimativas. Assim, as metodologias adotadas pela SF para quantificar a renúncia por tipo de tributo estão descritas nos próximos subitens.

3.4.2.1. Metodologia para IPTU

Primeiramente são agrupados os benefícios incidentes sobre o imposto predial e sobre o imposto territorial, nos casos em que tais benefícios constam separadamente na mesma lei, já que ambos são objeto de um único lançamento.

De acordo com a SF, as estimativas mais recentes foram feitas a partir do cadastro das notificações, considerando a emissão geral de IPTU em 2019. A base de dados do cadastro de notificações contém marcações próprias para diferentes tipos de isenção e também para desconto ou isenção por valor venal.



Não há, contudo, acesso imediato ao montante da renúncia, uma vez que não se armazena na base de dados o valor do IPTU que teria sido cobrado, mas apenas o valor de fato cobrado (ou seja, zero no caso das isenções integrais).

Assim, em síntese, a metodologia adotada pela SF para as estimativas das deduções, isenções e imunidades do IPTU foi a seguinte:

- Calcula-se a alíquota média do imposto na emissão geral de 2019, segregando os casos residenciais e não residenciais;
- Identificam-se os imóveis aos quais se aplica a dedução, a isenção ou a imunidade para os quais existe marcação na base de dados para o exercício de 2019;
- Soma-se o valor venal de todos os imóveis identificados pelos critérios do passo anterior, segregando os montantes residencial e não residencial, e multiplicam-se pelas alíquotas médias calculadas no passo 1. Este é o valor total estimado de IPTU caso não houvesse renúncia;
- Deduz-se do valor calculado no passo anterior o montante do IPTU de fato lançado (para os casos em que houve apenas isenção parcial ou desconto);
- Estima-se a renúncia como a diferença entre os montantes dos passos 3 e 4.

Nas situações em que não havia marcação de isenção para os exercícios de 2017, 2018 ou 2019 (isto é, quando a isenção não foi aplicada automaticamente para os exercícios subsequentes), foi realizada uma busca na base do cadastro de notificação, pelos imóveis que haviam se beneficiado em exercícios anteriores, sendo estimado o valor da renúncia para os exercícios subsequentes, assumindo a manutenção do benefício.

Nos casos de remissão do imposto, foram levantados os valores de fato devidos, a partir dos dados da base da dívida ativa, uma vez que os débitos já se encontravam inscritos.

3.4.2.2. Metodologia para ISS

Toma-se como base o rol de pagamentos e, quando disponíveis, os dados das notas fiscais eletrônicas emitidas.



Os dispositivos legais referentes ao ISS indicam, de modo geral, os itens da lista de serviços (conforme a Lei Municipal nº 13.701/03) ou as classes de entidades abrangidas pelo tributo.

A partir dessa informação, são identificados os contribuintes afetados, utilizando os códigos de serviço (a partir da correspondência com os itens da lista, estabelecida no Anexo 1 da IN SF/SUREM nº 8/2011 e alterações posteriores) ou a busca fonética (isto é, a busca a partir de nomes ou partes de nomes).

Tendo delimitado os contribuintes, é calculado o total de tributo que foi de fato recolhido e é estimada a arrecadação potencial na ausência de renúncias. Finalmente, a renúncia de receitas é estimada pela diferença entre o potencial de arrecadação e o montante arrecadado.

Quando utilizados os dados da nota fiscal eletrônica, filtram-se as notas emitidas no caso concreto com a marcação de isenção ou imunidade, para cada código, grupo de serviços ou agrupamento aplicável. Com base no valor total do serviço e na alíquota potencial, calculam-se as renúncias.

3.4.2.3. Metodologia para parcelamentos e outros tributos

No caso das desonerações relacionadas aos programas de parcelamento (PPI e Programa de Regularização de Débitos – PRD), para estimar a renúncia de receita são considerados os contratos homologados (ou seja, em curso) ou quitados e é calculado o total de descontos concedidos nas adesões ao parcelamento. Esse montante é distribuído conforme o vencimento das parcelas futuras ano a ano.

No caso da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, os dados de faturamento são repassados pela concessionária, com identificação dos contribuintes isentos. A renúncia para 2019 foi estimada a partir do produto do número médio de contribuintes isentos em 2018 pelo valor atualizado da COSIP.

Para a estimativa do potencial arrecadatário não realizado da Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, foram levantados os contribuintes afetados pela reclassificação, em 2016, dos Geradores de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde e



foi calculada a diferença entre os valores que teriam sido devidos no enquadramento anterior e no atual.

3.4.2.4. Avaliação dos resultados das renúncias

A SF afirma que foge às atribuições da pasta, a apuração dos resultados sociais esperados com as renúncias de receitas, mas que acompanha o impacto dos benefícios fiscais sobre a atividade econômica do município, para eventualmente recomendar sua manutenção ou reconsideração.

Quanto à metodologia para apurar o montante da renúncia de receitas, no caso do IPTU e do ISS, esta pode evoluir para que seja apurada a isenção real, armazenada na base de dados do lançamento desses tributos, tomando como referência o que seria cobrado do contribuinte, na hipótese de não isenção.

3.4.3. Existência de Sistema Informatizado para as Renúncias de Receitas

No tocante à existência de sistema informatizado para controlar as renúncias de receitas, a SF informou que:

- os atos administrativos que importam em renúncia de receitas tributárias se refletem nos cadastros imobiliário e mobiliário fiscais e são registrados nos sistemas informatizados da Surem;
- não há um sistema específico para o acompanhamento apenas das renúncias, haja vista que derivam de atos administrativos ou atos sistêmicos (quando a isenção é concedida por sistema informatizado);
- o controle e a avaliação das renúncias concretamente concedidas são feitos por meio de levantamentos e cruzamentos das informações cadastrais e econômico-fiscais dos contribuintes beneficiados.

O Sistema GBF está sendo implantado, a partir de outubro/18, para o ITBI. Com a implementação do GBF, a SF espera: diminuição do tempo médio de análise dos requerimentos de concessão de benefícios fiscais, com adoção de sistemática declaratória; maior agilidade na obtenção do benefício pelo interessado, quando este



fizer jus; armazenamento digital das informações, declarações e documentos apresentados pelos interessados, para fins de controle e realização de malhas fiscais; e racionalização da aplicação de recursos materiais e humanos na análise dos requerimentos.

Com base nas informações da SF, concluímos que as informações sobre renúncia de receitas é descentralizada, sendo utilizados os inúmeros sistemas de Surem para registrar e acompanhar os benefícios fiscais, até que o sistema GBF seja totalmente implantado para todas as hipóteses de benefício tributário. Ademais, não há definição legislativa sobre a unidade da PMSP encarregada de avaliar se as políticas públicas lastreadas em benefícios fiscais atingiram os resultados esperados.

3.5. Atualização da Planta Genérica de Valores (IPTU)

Um fator relevante que concorre para o aumento das renúncias de receitas é a falta de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV).

A Lei Municipal nº 15.889/13, alterada pelas Leis nºs 16.272/15 e 16.332/15, atualizou a PGV, abrangendo os valores unitários do metro quadrado de construção e de terreno, previstos na Lei nº 10.235/86, sendo aplicada a partir do exercício de 2014.

Em 2014, para evitar que houvesse um impacto muito grande para os contribuintes, a Lei nº 15.889/13 estabeleceu que esse aumento fosse escalonado, fixando limites anuais para o aumento do IPTU: no máximo 10% ao ano para imóveis com utilização exclusiva ou predominantemente residencial e 15% ao ano para os demais imóveis, até que o aumento integral fosse atingido.

O Decreto Municipal nº 58.592/18 atualizou em 3,5%, para o exercício de 2019, os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno, o valor limite de metro quadrado de terreno de imóveis residenciais verticais e os valores das multas relativas ao IPTU. Também concedeu desconto de 3% para pagamento à vista desse imposto.

No caso de um imóvel residencial que sofreu reajuste de 50% pela Lei Municipal nº 15.889/13, por exemplo, o IPTU de 2015 em diante aumentou 10% ao ano, até chegar ao valor definido na atualização da PGV. Caso esse valor ainda não tenha sido atingido em



2018, o reajuste do IPTU em 2019 poderá ser superior a 3,5%, ficando limitado, contudo, a esse teto de 10%.

Quanto à atualização dos valores da PGV por decreto, a jurisprudência do STF tem entendido que é possível a atualização por meio de decreto, desde que em patamar inferior aos índices inflacionários oficiais de correção monetária:

“Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. 4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal. 5. Atualização monetária. Possibilidade. 6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. 7. Recurso extraordinário não provido” (RE 648.245-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes)³⁴.

Ademais, os artigos 144 a 147³⁵ do Decreto Municipal 58.420/18, que consolida a legislação tributária municipal, autoriza o Executivo a atualizar, anualmente, os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno e as multas relativas ao IPTU.

Para 2019, o índice de atualização de 3,5% ficou abaixo do IPCA de 3,75%, apurado no período de janeiro a dezembro/18 e utilizado como referência pela PMSP.

Considerando que no Decreto Municipal nº 58.592/18 não há menção ao índice utilizado como referência para atualização dos valores da PGV e nem a metodologia de cálculo, consideramos necessária a divulgação do índice adotado e o período de apuração, motivando e tornado transparente a atuação da PMSP, já que o contribuinte tem o direito de saber como os tributos estão sendo atualizados.

Quanto à atualização da própria PGV, de acordo a Lei Municipal nº 10.235/86, os valores venais dos imóveis são calculados com base nos valores de metro quadrado de terreno e

34

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2828ATUALIZA%C7%C3O+DA+PLANTA+GENERICA+D O+IPTU+POR+DECRETO%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ydbplvcg>

³⁵ Art. 144. O Executivo poderá atualizar, anualmente, as faixas de valor venal estabelecidas nos artigos 7º, 9º e 29, desde que essa atualização não supere a inflação do período. (Art. 5º da Lei nº 13.475, de 30/12/02)

Art. 145. O Executivo poderá atualizar, anualmente, os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno, desde que essa atualização não supere a inflação do período. (§ 2º do art. 5º da Lei nº 11.152, de 30/12/91)

Art. 146. O Executivo poderá atualizar monetariamente, a cada exercício, os montantes das multas e dos valores venais de referência estipulados no § 1º do artigo 98, pelo mesmo índice utilizado para a correção da base de cálculo do IPTU. (§ 3º do art. 3º da Lei nº 13.879, de 28/07/04)

Art. 147. Ficam os impressos da Prefeitura do Município de São Paulo, de cobranças de IPTU, obrigados a ter estampados, em pelo menos um terço de um dos seus lados, avisos de utilidade pública, como datas e campanhas de vacinação, de matrículas nas escolas municipais, sobre direitos e deveres dos munícipes relacionados aos seus imóveis, calçadas e outros de interesse coletivo, ligados aos serviços do município. (Art. 1º da Lei nº 14.690, de 12/02/08)



de construção, observando-se fatores de correção constantes de tabelas anexas à referida Lei. Esses valores integram a PGV, que deve ser atualizada a cada quatro anos, nos termos definidos pela Lei Municipal nº 15.044/09, com a finalidade de corrigir as variações de mercado que excedem (ou não correspondem) à inflação anual, levando em consideração eventuais valorizações imobiliárias e outros fatores.

Ao não encaminhar proposta para atualizar a PGV, o Poder Executivo não atendeu ao art. 10 da Lei Municipal nº 15.044/09³⁶ em sua essência. Ademais, a falta de consideração das variações de mercado (eventuais valorizações imobiliárias decorrentes de obras públicas como o metrô, por exemplo) gera dois efeitos: 1) na quantidade de imóveis beneficiados pela isenção, total ou parcial, na medida em que tais imóveis alcancem, de fato, valorização acima da inflação e, nesse caso, há uma tendência a manter ou até ampliar a renúncia de receitas; e 2) descolamento cada vez maior entre o valor venal e o valor de mercado do imóvel, o que torna uma futura atualização mais onerosa para o contribuinte, na tentativa de aproximar esses valores.

3.6. Instituição de Renúncia por Lei Não Específica

O § 6º do art. 150 da Constituição Federal³⁷, o art. 14 da LRF³⁸ e o artigo 29 da Lei Municipal nº 16.693/17 (LDO 2018)³⁹ estabelecem que a instituição de algum tipo de

³⁶ Art. 10. Fica o Poder Executivo obrigado a encaminhar, até 15 de outubro do exercício referente ao primeiro ano do respectivo mandato, ao Poder Legislativo, projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986.

³⁷ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

³⁸ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

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

§ 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

³⁹ Art. 29. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101 de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.



renúncia de receita só poderá ocorrer por meio de lei específica e desde que demonstrado seu impacto econômico financeiro.

Ocorre que o art. 16 da Lei Municipal 16.899/18 prevê a seguinte isenção de tributos:

Art. 16 Os imóveis objeto das doações⁴⁰ ficarão isentos do recolhimento dos seguintes tributos:

I - ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, quando da transferência do imóvel objeto da doação para os beneficiários finais do programa;

II - IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, enquanto permanecerem sob a propriedade do FAR.

Todavia, referida lei trata de inúmeros assuntos:

Estende às unidades esportivas da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer a convocação de servidores municipais para a prestação de tarefas especiais autorizada na forma do disposto no art. 24 da Lei nº 9.467/82; introduz alterações nas Leis nº 8.645/77, nº 10.793/89, nº 13.858/04, nº 14.223/06, nº 14.517/07, nº 15.910/13, e nº 16.275/15; atribui competência à Procuradoria Geral do Município – PGM para representar judicialmente a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB; autoriza o Poder Executivo a doar áreas de propriedade municipal ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, representado pela Caixa Econômica Federal, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCM, e revaloriza o Auxílio-Refeição e o Vale-Alimentação; bem como introduz alterações nas Leis nº 12.858/99, e nº 13.303/02; e altera Lei nº 11.511/94, e dá outras providências.

Assim, a Lei Municipal 16.899/18 trata de matéria estranha à renúncia de receitas ao dispor sobre outros temas, em infringência ao § 6º do art. 150 da Constituição Federal e não possui os Anexos do impacto orçamentário-financeiro, em infringência ao art. 14 da LRF e o artigo 29 da Lei Municipal nº 16.693/17.

3.7. Programa de Parcelamento de Multas de Trânsito (PPM 2018)

Outra forma de renúncia é aquela que recai sobre receitas não tributárias, tais como multas por infração de trânsito, mas a SF ainda não mensura esse tipo de renúncia.

Em 2018, a PMSP lançou seu primeiro Programa de Parcelamento Multas de Trânsito – PPM 2018, instituído pela Lei Municipal 16.781/18 e destinado a promover a

Parágrafo único. A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

⁴⁰São imóveis doados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR representado pela Caixa Econômica Federal - CEF, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCM



regularização dos débitos decorrentes de multas por infrações à legislação de trânsito de competência municipal em razão de fatos geradores ocorridos até 31.10.16.

Quanto ao aspecto formal, por não conter matéria estranha à renúncia de receita, referida lei atendeu ao § 6º do art. 150 da Constituição Federal. No entanto, não foram observadas as formalidades estabelecidas no art. 14 da LRF, já que o art. 5º⁴¹ da lei prevê a concessão de incentivo fiscal, mas não foi apresentado o estudo do impacto orçamentário-financeiro previamente à edição da lei.

Em relação ao aspecto material, a Lei Municipal foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN, com liminar obtida pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em 30.07.18, para suspender a validade da lei.

Dando cumprimento à decisão, foi suspensa a emissão de boletos das parcelas futuras do Programa de Parcelamento de Multas de Trânsito, conforme informado no site⁴².

No mérito, a ADIN foi julgada procedente em 06.02.19, por afronta ao inciso XI, do artigo 22 da Constituição Federal, que, por simetria, aplica-se aos Municípios⁴³.

Segundo o Acórdão⁴⁴, em síntese, a lei municipal foi editada mediante invasão de competência legislativa privativa da União, pois se trata de legislação reguladora de matéria atinente a trânsito e os Municípios não podem legislar sobre o tema.

Em outras palavras, como a competência legislativa para prever infrações de trânsito é da União, somente norma federal poderá prever a forma de pagamento das multas aplicadas e, inclusive, a possibilidade de parcelamento em caso de inadimplemento.

Em 12.02.19, a PMSP opôs Embargos de Declaração em relação ao Acórdão, tendo em vista que: 1) foram firmados 7.917 acordos com prazo máximo de quitação até março/19, sendo que desse total, 814 acordos já foram quitados; 2) parte dos recursos arrecadados foram repassados ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET,

⁴¹ Art. 5º Sobre os débitos consolidados na forma do art. 4º desta lei será concedida redução de 100% (cem por cento) do valor dos juros de mora incidentes sobre o débito principal, tanto na hipótese de pagamento em parcela única como no pagamento parcelado.

⁴² <https://ppm.prefeitura.sp.gov.br/OpenForms/frmOrientacoesPPM.aspx>, acesso em 21.02.19.

⁴³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;

⁴⁴ Registro nº 2019.0000072582



na única ou na primeira parcela; 3) há possibilidade de que os veículos tenham sido alienados e 4) a adesão ao programa pressupunha desistência de eventuais ações.

A PMSP solicitou a apreciação do pedido de modulação de efeitos do Acórdão e a indicação das consequências jurídicas da declaração de inconstitucionalidade sobre os parcelamentos já firmados.

Assim, além da inconstitucionalidade que motivou a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 16.781/18, referida norma não respeita as formalidades estabelecidas no art. 14 da LRF.

3.8. Transparência das Informações sobre Renúncia de Receita

Para avaliar a publicidade das informações sobre as renúncias de receitas, consultamos o Portal da Transparência da PMSP e o endereço eletrônico da SF.

No Portal da Transparência³³, foram divulgados os dados constantes do cadastro imobiliário fiscal do IPTU, no entanto, a base de dados refere-se a 2016. Há informações sobre a arrecadação da receita orçamentária mensal, mas não há dados sobre o montante da renúncia de receitas.

Já no site da SF⁴⁵, há informações gerais sobre como obter e as hipóteses de incidências de imunidade, isenção, desconto, impugnação de notificação de lançamento, benefícios e incentivos fiscais.

Quanto à renúncia de receitas, a SF passou a disponibilizar, a partir de 05.02.19, quadro demonstrativo com “as renúncias de receitas passíveis de mensuração com os dados disponíveis para a Administração Tributária”⁴⁶.

Segundo a SF, tal divulgação ocorreu a partir da recomendação do GT, após a conclusão dos trabalhos de mapeamento e levantamento quantitativo das hipóteses de renúncia e deverá ter periodicidade ao menos anual, sem prejuízo de adoção de intervalos inferiores, a depender da evolução concreta das renúncias existentes, da

⁴⁵ Acesso em 08.02.19: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/>

⁴⁶ Acesso em 12.02.19: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171



instituição de novas hipóteses de renúncia de receita ou da supressão de hipóteses no decorrer do exercício, e do aprimoramento das metodologias de cálculo.

Desta forma, em 2018, a PSMP não deu publicidade aos valores correspondentes à renúncia de receitas. Em 2019, divulgou os dados no *link* da SF, mas consideramos necessária a divulgação também no Portal da Transparência da PMSP.

3.9. Contabilização da Renúncia de Receita

O MCASP 7ª edição trata dos procedimentos para registro da renúncia de receita no item 3.6.1.3 da Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários. Por sua vez, o PCASP Federação, válido para o exercício financeiro de 2018⁴⁷, contempla a conta contábil 6.2.1.3.0.00.00 – Deduções da Receita Orçamentária, a qual, no PCASP Estendido, tem entre seus desdobramentos a conta 6.2.1.3.2.00.00 – Renúncia, que deve ser utilizada para o registro das renúncias.

Ao analisar o balancete analítico de 2018 extraído do SOF, foi constatada que persiste a inexistência de registro contábil na conta específica de renúncia de receita, ou seja, não há qualquer valor contabilizado como renúncia em 2018.

A ausência de registro contábil das renúncias de receitas foi ratificada pela Dicon, considerando que não há o fluxo de informações para o setor contábil, de forma a viabilizar a escrituração.

Conforme tratado nos subitens anteriores, a divulgação dos controles analíticos de renúncia fiscal publicada pela Surem (R\$ 9,8 bilhões em 2018, considerando todo o valor), ainda que incipiente, permitiria os devidos registros contábeis. Consoante apontamento do exercício anterior, é necessário que haja a disponibilização de informações no âmbito da Secretaria da Fazenda, a fim de que o setor contábil possua condições de proceder ao registro tempestivo, fidedigno e integral das renúncias de receitas passíveis de mensuração.

⁴⁷ Aprovado através da Portaria STN nº 669, de 02.08.17.



3.10. Metas de Desempenho

A Lei Municipal 16.899/18, de 24.05.18, alterou a redação do artigo 18 da Lei Municipal 8.645/77, estabelecendo a publicidade de indicadores referentes à arrecadação das receitas do município⁴⁸.

A referida Lei, ao criar os indicadores de efetividade da arrecadação de tributos, propicia um avanço na transparência e na divulgação da renúncia de receitas. É necessário que essas informações sejam divulgadas tanto no link da SF quanto no Portal de Transparência da PMSP, juntamente com nota explicando a metodologia de aferição dos indicadores.

⁴⁸ Art. 4º O art. 18 da Lei nº 8.645, de 21 de novembro de 1977, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18.

[...] § 3º [...]

V - até 31 de março de cada exercício, doravante denominado exercício “t”, no ato em que forem estabelecidas as metas Mm e Mi, na forma prevista no inciso II deste parágrafo, caberá ao Secretário Municipal da Fazenda apurar e dar publicidade aos seguintes indicadores, todos referentes à arrecadação do exercício imediatamente anterior, doravante denominado exercício “t-1”, frente à arrecadação do segundo exercício imediatamente anterior, doravante denominado exercício “t-2”:

a) indicador de efetividade de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, $IPTU(t-1)/(t-2)$;

b) indicador de efetividade de arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis “Inter Vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição – ITBI, $ISS/ITBI(t-1)/(t-2)$;

c) indicador de efetividade de arrecadação própria de impostos municipais, $IEAP(t-1)/(t-2)$;

VI - o indicador $IPTU(t-1)/(t-2)$ será apurado pela fórmula $IPTU(t-1)/(t-2) = [AIPTU(t-1) / (AIPTU(t-2) \times 0,99)] - 1$, onde:

a) $AIPTU(t-1)$ é a arrecadação do IPTU referente ao exercício “t-1”, corrigida mês a mês, até 31 de dezembro daquele exercício, pelo IPCA, ou outro índice que venha a substituí-lo;

b) $AIPTU(t-2)$ é a arrecadação do IPTU referente ao exercício “t-2”, corrigida mês a mês, até 31 de dezembro do exercício “t-1”, pelo IPCA, ou outro índice que venha a substituí-lo;

VII - o indicador $ISS/ITBI(t-1)/(t-2)$ será apurado pela fórmula $ISS/ITBI(t-1)/(t-2) = AISS/ITBI(t-1) / [AISS/ITBI(t-2) \times (1+PIB\%(t-1))]$ -1, onde:

a) $AISS/ITBI(t-1)$ é a somatória da arrecadação do ISS e do ITBI, referentes ao exercício “t-1”, corrigida mês a mês, até 31 de dezembro daquele exercício, pelo IPCA, ou outro índice que venha a substituí-lo;

b) $AISS/ITBI(t-2)$ é a somatória da arrecadação do ISS e do ITBI, referentes ao exercício “t-2”, corrigida mês a mês, até 31 de dezembro do exercício “t-1”, pelo IPCA, ou outro índice que venha a substituí-lo;

c) $PIB\%(t-1)$ é a variação percentual real do produto interno bruto apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao exercício “t-1”;

VIII - o indicador $IEAP(t-1)/(t-2)$ será apurado pela fórmula $IEAP(t-1)/(t-2) = \{IPTU(t-1)/(t-2) \times [(AIPTU(t-1) / (AIPTU(t-1) + AISS/ITBI(t-1))]\} + \{ISS/ITBI(t-1)/(t-2) \times [(AISS/ITBI(t-1) / (AIPTU(t-1) + AISS/ITBI(t-1))]\}$;

IX - no mesmo ato em que for dada publicidade aos indicadores referidos no inciso V deste parágrafo, o valor de referência tributária limite – VRTL, será obtido pela multiplicação do VRT vigente pelo fator ft, com valor mínimo igual a 1 (um), apurado pela fórmula $ft = (IEAP(t-1)/(t-2) \times 1,15) + 1$.

[...] § 8º Os indicadores de efetividade e valores de arrecadação especificados nos incisos V, VI e VII do § 3º deste artigo não incluem a arrecadação decorrente de adesões a programas extraordinários de parcelamento incentivado.

§ 9º O novo valor de referência tributária – VRT será estabelecido em decreto, para vigor a partir de 1º de abril do exercício “t” até o limite do VRTL, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira, observando-se sempre, no mínimo, o valor de referência tributária atribuído no exercício anterior.

§ 10. Excepcionalmente para o exercício de 2018, o Secretário Municipal da Fazenda apurará e dará publicidade aos indicadores de que trata o § 3º, V, deste artigo até o dia 31 de dezembro, e o decreto a que se refere o § 9º deste artigo produzirá efeitos a partir da data de sua publicação”.



3.11. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Philippe Duchateau	Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

A constituição do Grupo de Trabalho pela Secretaria da Fazenda (SF), por meio da Portaria SF nº 222/2018, a partir da iniciativa do TCMSP via apontamentos do relatório de auditoria do exercício anterior, permitiu, dentre outros, a elaboração e a divulgação do Quadro de Renúncia de Receita.

Com base no referido Quadro publicado no site da SF, a renúncia efetiva de receitas, em 2017 e 2018, atingiu R\$ 9,7 bilhões e R\$ 9,8 bilhões, respectivamente. A participação das renúncias frente à Receita Corrente Líquida é de aproximadamente 20,0% em 2018, e, considerando que as renúncias mapeadas são de natureza tributária e comparando com as receitas tributárias arrecadadas, as renúncias fiscais representam 32,9% desse total.

Além disso, observa-se que o montante que o Município está deixando de arrecadar é significativo e, pelas projeções estimadas para os próximos anos (2019-2022), também há uma tendência de aumento constante das renúncias.

Dado tais fatos, considerando as informações fornecidas pela SF e das informações constantes do Portal da Transparência da Prefeitura e do *link* da SF, os exames efetuados acerca dos controles exercidos pela PMSP relacionados à renúncia de receitas revelaram que:

4.1. A Prefeitura apresentou o Demonstrativo das Renúncias de Receita do Município no PLOA 2018, com renúncia total estimada em R\$ 217,0 milhões, porém, esta previsão é subestimada, pois abrange apenas as renúncias estabelecidas por meio de leis aprovadas até cinco anos anteriores (subitem **3.2**);

4.2. A PMSP deve avaliar permanentemente se as renúncias de receita ainda são pertinentes e justificáveis; se as hipóteses de desoneração, de fato, cumprem o objetivo proposto e se as políticas públicas financiadas por meio de benefícios financeiros e creditícios atingiram as finalidades para as quais foram criadas (subitem **3.2.1**);



4.3. O valor da renúncia de receitas pode ser ainda maior, já que o valor referente ao ITBI está subestimado e não há quantificação e divulgação das renúncias de receitas incidentes sobre receitas não tributárias (subitem **3.2.1**);

4.4. Devem ser divulgadas as medidas de compensação dos benefícios fiscais concedidos e determinados os responsáveis por apurar e quantificar a efetividade das políticas públicas que instituem benefícios fiscais via renúncia de receitas divulgando os resultados obtidos e estabelecendo indicadores de desempenho (subitem **3.2.1**);

4.5. É necessário que a SF mensure, divulgue e esclareça, tempestivamente, o impacto das leis que preveem algum tipo de renúncia na arrecadação e na falta de recursos para investir no Município. (subitem **3.2.4**);

4.6. No caso do IPTU e do ISS, a metodologia para cálculo das renúncias pode evoluir para que seja apurada a isenção real, armazenada na base de dados dos tributos, tomando como referência o que seria cobrado do contribuinte e não a estimativa dos valores médios dos tributos (subitem **3.4.2.1** e **3.4.2.2**);

4.7. O Sistema de Gestão de Benefícios Fiscais – GBF abrange atualmente apenas o ITBI. As informações sobre renúncia de receitas são descentralizadas, sendo utilizados os inúmeros sistemas para registrar e acompanhar os benefícios fiscais, até que o sistema GBF seja totalmente implantado (subitem **3.4.3**);

4.7. O Poder Executivo não atendeu ao art. 10 da Lei Municipal nº 15.044/09, pois não encaminhou proposta de atualização da Planta Genérica de Valores – PGV (subitem **3.5**);

4.8. O artigo 16 da Lei Municipal 16.899/18 prevê isenção de tributos, no bojo de uma lei que trata de inúmeros outros temas. Por conter matéria estranha à renúncia de receitas, referida lei não atendeu ao § 6º do art. 150 da Constituição Federal e também não atendeu ao art. 14 da LRF, por não trazer os Anexos do impacto orçamentário-financeiro dessa renúncia (subitem **3.6**);

4.9. A Lei Municipal nº 16.781/18, que instituiu o Programa de Parcelamento Multas de Trânsito - PPM 2018, foi considerada inconstitucional, o que motivou a suspensão dos



efeitos da lei. Ademais, não trouxe os Anexos do impacto orçamentário-financeiro dessa renúncia (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal) (subitem **3.7**);

4.10. Em 2018, a PSMP não deu publicidade aos valores correspondentes à renúncia de receitas. Em 2019, divulgou os dados no *link* da SF, mas consideramos necessária a divulgação também no Portal da Transparência da PMSP (subitem **3.8**);

4.11. Persiste a inexistência de registro contábil na conta específica de renúncia de receita, ou seja, não há qualquer valor contabilizado como renúncia em 2018 (subitem **3.9**).

4.12. A Lei Municipal 16.899/18, ao criar os indicadores de efetividade da arrecadação de tributos, propicia um avanço na transparência e na divulgação da renúncia de receitas. É necessário que essas informações sejam divulgadas tanto no link da SF quanto no Portal de Transparência da PMSP, juntamente com nota explicando a metodologia de aferição dos indicadores (subitem **3.10**);

Em 12.03.19

**GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE
SOUZA**
Agente de Fiscalização

**SANDRA CRISTINA DE ALMEIDA
ALBARELLO**
Agente de Fiscalização

De acordo, em 26.03.19

Em 28.03.19

FABIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 2

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle I



Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator MAURICIO FARIA

Elaborada a auditoria programada com o objetivo de avaliar a adequação dos controles relacionados a renúncias de receitas da PMSP em 2018, encaminho os autos, com sugestão de retorno a esta Coordenadoria para acompanhar e subsidiar o Relatório Anual de Fiscalização de 2018.

Em 28.03.19

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle I