



CÁLCULOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS NA SEF/MG

1. Motivação

No contexto da obrigatoriedade da transparência fiscal, conforme previsão da LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009, que acrescentou novos dispositivos à Lei Complementar 101/2000, conhecida como LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece em especial sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federados.

Nesse sentido, sobre as desonerações tributárias, cumpre informar que a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) apura as renúncias fiscais com “visibilidade externa” em três momentos anuais, regra geral, no encaminhamento das estimativas dessas desonerações por ocasiões das propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (mês de abril), da Lei Orçamentária Anual (LOA) (mês de setembro), ambas para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), e no levantamento das renúncias efetivas para a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) (mês de fevereiro).

2. Contextualização sobre renúncias fiscais do ICMS

O ICMS, incide, em regra, sobre cada operação numa cadeia econômica mercantil, o que torna complexa a tarefa de estimar os montantes das concessões fiscais, seja para os contribuintes direta ou indiretamente beneficiados, por exemplo, uma isenção beneficia o remetente e o destinatário, além de aproveitar todos os demais participantes dessa cadeia econômica.

A flexibilidade tributária é um dos instrumentos para atração de investidores ou até mesmo para garantir no Estado os contribuintes aqui sediados, que sofrem assédio das demais unidades da federação, para transferir para esses Estados as suas atividades. Nesse amplo acervo de oportunidades e precedentes de flexibilidade tributária oferecidas pelas diversas Unidades da Federação, a SEF/MG está atenta e participativa, buscando proteger os interesses do Estado, conforme previsão do art. 225 da Lei 6.763 de 1975

Art. 225. O Poder Executivo, sempre que outra unidade da Federação conceder benefício ou incentivo fiscal ou financeiro-fiscal não previsto em lei complementar ou convênio celebrado nos termos da legislação específica, poderá adotar medidas necessárias à proteção da economia do Estado.

Importante ressaltar também sobre os efeitos indiretos dos TTS – Tratamento Tributários Setoriais sobre a arrecadação tributária associada, sobre a economia regional e o desenvolvimento social, que esses processos desencadeiam, na prática pela geração de empregos, aumento da renda, elevação do IDH dos Municípios, investimentos e demais compromissos assumidos pelos beneficiados por concessões fiscais, sejam em protocolos de intenções firmados com o Estado ou em regimes especiais.



A renúncia fiscal vinculada às cláusulas especiais dos protocolos de intenções/regimes especiais é uma variável que mede a liberalidade tributária e fiscal, devendo ser avaliada junto com a evolução de receita, geração de emprego e demais benefícios sociais (como elevação do IDH), investimentos, incremento econômico, preservação da arrecadação e demais cláusulas contidas nos protocolos de intenções. A concessão fiscal pressupõe essas contrapartidas do signatário, que interessam ao Estado. Cada emprego extra gerado, torna o funcionário um consumidor potencial, por suas aquisições mercantis ou de uso das prestações de serviços como comunicações e de transporte intermunicipais, que geram receita tributária ao Estado.

As renúncias fiscais quando de suas concessões tem previsão de neutralização por medidas de compensação, **conforme previsão do Art. 4º, § 2º, Inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**. A SEF/MG, na eventual concessão de regime especial de tratamento tributário setorial que possa ser caracterizado como uma nova renúncia de receita de ICMS, adota o dispositivo de salva guarda da arrecadação tributária, como medida de compensação de renúncia fiscal, consistente na aceitação pelo contribuinte de uma receita mínima nos exercícios seguintes, correspondente ao valor do ICMS devido a título de operação própria e substituição tributária, corretamente declarado no exercício fiscal anterior, corrigido pela variação acumulada do IPCA, divulgado pelo IBGE. No caso de contribuinte que está iniciando as atividades no Estado, ou seja, investimento novo, a comparação será feita entre o valor recolhido no segundo período de 12 meses após o início de vigência do regime especial e o valor recolhido nos primeiros 12 meses após o início de vigência deste, corrigido pela variação acumulada do IPCA, divulgado pelo IBGE.

3. Da Juridicidade das renúncias fiscais

A definição de renúncia de receita é prevista na Lei Complementar Federal nº 101/01 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que assim prescreve:

“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.”



Portanto, a renúncia de receita há de ser compreendida nos contornos traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os benefícios ou incentivos fiscais dos quais decorre renúncia de receita não abrangem todo o universo de benefícios ou incentivos. Não são levados em conta, por exemplo, os benefícios concedidos no meio da cadeia entre a produção e o consumo, dado que há recuperação na etapa ou etapas subsequentes anteriores ao consumo. Ressalve-se que há perdas também se o último elo da cadeia econômica for um contribuinte do Simples Nacional.

Renunciar envolve dispor com autonomia, ou seja, com liberdade de dispor. Desse modo, ficam afastados, também, da análise em questão, os benefícios heterônomos impostos independentemente da vontade do Ente tributante, tais como as desonerações e manutenções de crédito da Lei Complementar 87/96, “Lei Kandir”, atualmente não mais passíveis de compensação pela União, e o tratamento favorecido à microempresa e empresa de pequeno porte, por imposição da Constituição da República. Não há qualquer autonomia, portanto, do Estado de Minas Gerais para adotar medidas que dependam apenas de sua vontade em relação à redução dos benefícios heterônomos.

Outra restrição a considerar é que a Lei de Responsabilidade Fiscal faz menção apenas a benefícios concedidos em caráter não geral ou que impliquem em redução discriminada de tributos. Dessa forma, benefícios que não exijam aplicação individualizada mediante requerimento (concedidos em caráter geral) e que não se destinem individualmente a determinados contribuintes, não são compreendidos como renúncia de receita. São excluídos, portanto, do rol das renúncias, os benefícios concedidos em caráter geral.

Na SEF/MG as definições e alcances normativos relativos às renúncias fiscais são de responsabilidade da Superintendência de Tributação (SUTRI) e as quantificações e estimativas das renúncias fiscais são elaboradas pela Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais (SAIF), exceto anistias e remissões, que são tratadas pela Superintendência do Crédito e Cobrança (SUCRED).

Para a execução dessas atividades, a SEF/MG obedece, rigorosamente, às instruções dispostas na legislação tributária e fiscal aplicável, com destaque especial para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Código Tributário Nacional (CTN) e outras regras definidas na legislação. Busca-se ainda adotar como referência o procedimento da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre quantificação dos benefícios fiscais.

4. Das estimativas das renúncias fiscais

Os cálculos das desonerações discriminadas são apurados por contribuinte e consolidados, na LOA e na Prestação de Contas, por território, tributo, modalidade e setor de atividade, e, na LDO, são apresentados por modalidade e setor de atividade. Esses cálculos são apresentados em dois grupos de contas, o dos gastos tributários consolidados (estoque de renúncias ou renúncias consolidadas) e o dos gastos tributários relativos a novas renúncias fiscais.



A diferenciação entre o **estoque de renúncias (renúncias consolidadas)** e as **novas renúncias** decorre da própria Lei de Responsabilidade Fiscal. A exigência contida no art. 14 da LRF, refere-se à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Assim, a referida exigência dirige-se aos novos benefícios ou à ampliação de benefícios que caracterizam renúncia de receita para os quais é necessária a apresentação de medidas de compensação.

O **estoque de renúncias (renúncias consolidadas)** representa as renúncias antigas, ou seja, anteriores ao exercício a que se refere a prestação de contas, que ainda estão vigentes e para as quais já foram exigidas medidas de compensação no exercício em que entraram em vigor. Elas são demonstradas em virtude de transparência.

Cabe destacar que compõem o **estoque de renúncias**, além dos regimes especiais, diversos benefícios fiscais que independem de regime especial, tais como incentivo à cultura e ao esporte.

5. METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS ESTIMATIVAS DAS RENÚNCIAS FISCAIS PARA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO E PARA A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Para a quantificação e estimativa das renúncias fiscais do ICMS, a SEF/MG utiliza os dados informados principalmente na Declaração de Apuração e Informação do ICMS (DAPI), Portaria SRE-117/2013, e, quando há necessidade, interage com as operações informadas nas NFe – Notas Fiscais Eletrônicas e na Escrituração Fiscal Digital (EFD) (detalhes em <http://sped.rfb.gov.br/pasta/show/1573>). Sendo assim, **os responsáveis pelas principais fontes de informações são os próprios contribuintes**. Para tais mensurações, dispõe-se das ferramentas de tecnologia da informação “ARMAZÉNS FISCAIS” / IBM-COGNOS e da ferramenta *Enterprise Guide*, da SAS.

A quantificação das renúncias fiscais do ICMS é consolidada por grupo empresarial, que na prática é a agregação dos dados por núcleo de CNPJ (oito primeiros dígitos iguais do CNPJ), ou seja, agregando todos os estabelecimentos do contribuinte sediados no Estado.

Como regra geral, a fórmula de cálculo das renúncias dos créditos outorgados (presumidos) extraídos da DAPI é igual aos totais dos campos 67 (crédito presumido) - campo 95 (estorno de créditos) + campo 90 (estorno de débitos) - recolhimento efetivo (campo 104.1). Compõe o planejamento da SEF/MG utilizar futuramente, quando oferecerem maior assertividade e representatividade, os registros escriturados na EFD para apurar as estimativas das renúncias fiscais.

Sobre as estimativas das renúncias fiscais envolvendo o crédito presumido ou “recolhimento efetivo”, de efeitos análogos, cumpre contextualizar sobre as extrações e tratamento dos dados. Como já antecipado, as estimativas das renúncias fiscais do ICMS são extraídas de fontes de informações de responsabilidade dos contribuintes, por exemplo, DAPI – Declaração de Apuração do ICMS, da EFD – Escrituração Fiscal Digital, NFe – Notas



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SUPERINTENDÊNCIA DE ARRECADAÇÃO E INFORMAÇÕES FISCAIS

Fiscais Eletrônicas, etc. Nesse sentido, as quantificações das renúncias são precárias, podendo conter distorções por preenchimento incorreto.

As declarações dos contribuintes são sujeitas às auditorias fiscais, podendo serem revisadas ou homologadas tacitamente, num prazo decadencial de 5 anos. Antes desse prazo, portanto, os valores não são oficiais. Há erros formais, por exemplo, podemos citar casos de contribuintes, que por terem a opção pelo crédito presumido, optam por não informar os créditos por entradas. Omitindo esses valores, as estimativas de renúncias nesses casos ficam superestimadas, pois o montante teórico é a exata diferença entre o crédito presumido e montante dos créditos por entradas, que em sequência seriam estornados, portanto deduzidos no mesmo período de apuração. Para corrigir essa distorção, a SEF/MG compara os valores totais de créditos consolidados informados no campo 43x3 da DAPI, com os totais de ICMS destacados em NFe pelos remetentes para esses beneficiados. Caso o montante dessa proxy seja superior aos créditos escriturados na DAPI, a SEF/MG deduz essa diferença da estimativa da renúncia.

Há outros erros formais na apuração do saldo devedor do ICMS nas Declarações, especialmente DAPI, de contribuintes que adotam procedimentos escriturais diversos às orientações da SEF/MG, como, por exemplo, informar o crédito presumido no campo de “outros créditos”, ou combinações de outros campos diversos, enfim são posturas que dificultam as estimativas das renúncias. Para corrigir esse procedimento indevido de alguns contribuintes, a SEF/MG apura o saldo devedor operacional dos créditos e débitos destacados em NFe e compara com o ICMS devido e/ou pago informado na DAPI, sendo estimada como renúncia essa eventual diferença.

Para as demais modalidades de concessões, como isenções, reduções de base de cálculo e de alíquotas etc., dispostas na legislação tributária ou regimes especiais, ou seja, de caráter não geral, os montantes das renúncias fiscais são apurados combinando os dados informados na DAPI, EFD, NF-e, arquivo da receita e cadastro SEF/IPVA.

As isenções do ICMS - Base NF-e são filtradas e analisadas por contribuintes, pelos valores declarados e alíquotas próprias, por Código Fiscal de Operações (CFOp), e Código de Situação Tributária (CST).

As reduções de base de cálculo do ICMS – Base NF-e – são filtradas e analisadas por contribuintes, por CFP – Códigos Fiscais de Operações e CST – Códigos de Situações Tributárias. A redução de alíquota do ICMS é calculada considerando os valores declarados - base de cálculo e ICMS - na DAPI do contribuinte no período anterior ao benefício em comparação ao período a ser analisado.

As renúncias do IPVA são calculadas a partir da base de dados do IPVA (PTA por contribuinte), como reduções de alíquotas e isenções. As renúncias de redução de alíquota do IPVA dos veículos são calculadas a partir da base de dados do IPVA - Base de Cálculo e alíquota original com identificação dos contribuintes que exerçam atividade exclusiva de locação de veículos (art. 26,IV, b,1 do RIPVA) e para aqueles que exerçam outra atividade além da locação de veículos, desde que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de sua receita



bruta total auferida decorra da atividade de locação (art. 26,IV, b,2 do RIPVA), ou que utilize, no mínimo, dois mil veículos registrados no Estado destinados exclusivamente à locação (art. 26, IV, b,3 do RIPVA) mediante concessão de Regime Especial de Tributação concedido pela Delegacia Fiscal da circunscrição do contribuinte. Já as renúncias de redução de alíquota do IPVA dos caminhões também são calculadas a partir da base de dados do IPVA – Base de Cálculo e alíquota original para aqueles destinados exclusivamente à locação, de propriedade de pessoa jurídica que utilize, no mínimo, quinhentos caminhões registrados no Estado destinados exclusivamente a locação (art. 26,V, do RIPVA). As renúncias de isenção do IPVA são calculadas a partir da base de dados do IPVA - Base de Cálculo e alíquota original com identificação dos contribuintes concedidos pelas AF através de PTA/Isenção– deficiente físico

Em relação às perdas decorrentes da Lei Kandir foi homologado pelo STF – Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 25 o acordo firmado entre Estados, Municípios, Distrito Federal e a União, regulamentado posteriormente pelas Lei Complementar nº 176/20 e EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021, que no Art. 6º desta revogou o art. 91, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, equacionando o passivo e cessando os efeitos futuros destas perdas.” Manteve-se como renúncia de receita apenas os valores de manutenção dos créditos proporcionais às saídas para Suframa, autorizadas em regimes especiais.

6. METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DAS RENÚNCIAS DE RECEITA EFETIVADAS PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Por força da Constituição Federal, especificamente do art. 70 da Carta Magna, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo sistema de controle interno de cada Poder, a saber, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG).

Dar publicidade ao volume do gasto tributário sobre o ICMS, em busca de maior transparência, e realizar a avaliação dessas políticas, bem como a avaliação da utilização do ICMS como instrumento de política pública, tem sido a prática de Minas Gerais, por intermédio da atuação do TCE/MG.

A metodologia utilizada por Minas Gerais para a prestação de contas ao TCE/MG vem sendo ratificada por esse Tribunal desde 2013, em razão da transparência e da continuidade que ela apresenta.

Tal metodologia consiste na apresentação de dois grupos de contas:



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SUPERINTENDÊNCIA DE ARRECADAÇÃO E INFORMAÇÕES FISCAIS

- a) o dos gastos tributários consolidados, que se refere a exercícios anteriores e, portanto, até dispensáveis, pelo fato de não serem mais legalmente exigíveis e cujos gastos já foram absorvidos e autorizados; e
- b) o dos gastos tributários relativos a novas renúncias fiscais, esse sim necessário e exigível, por força da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e da própria Constituição Federal.

A razão da distinção acima se dá porque a LRF se preocupa apenas com as denominadas novas renúncias. Mesmo assim, são apresentados também os benefícios consolidados, ou seja, a totalidade dos benefícios vigentes que não representam novas renúncias. Tais benefícios, denominados “estoque”, compreendem renúncias antigas, cujo início de vigência se deu em exercício anterior ao exercício em questão e que se encontram ainda vigentes. Entende-se que os benefícios concedidos em exercícios anteriores, ainda que a lei que os instituiu continue em vigor, já impactaram a previsão da receita do exercício em que foram instituídos.

A exigência da LRF corresponde, portanto, às novas renúncias, aquelas que impactarão o exercício em questão e exercícios futuros. Ao final de cada exercício, como prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, é apresentada a efetivação dos benefícios consolidados e das novas renúncias no respectivo exercício e projeções para exercícios posteriores.

A metodologia utilizada pela SEF foi objeto de apreciação e aprovação também pela Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais, conforme expressamente previsto no 1º Relatório da referida Comissão, publicado em 2017, no qual se reconheceu a metodologia utilizada pelo Estado de Minas Gerais no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, corroborando entendimento de que tal metodologia foi ratificada e certificada pelo Tribunal desde 2013, exatamente em razão da transparência e da continuidade que ela favorece. A mencionada Comissão reconheceu, ainda, que o sistema IBM COGNOS, utilizado pela SEF, tem sido bastante útil nas análises e avaliações estatísticas dos efeitos da renúncia fiscal e recomendou, para o futuro, que o Estado aprofunde pesquisas e estudos com o fito de aperfeiçoar o acompanhamento dos benefícios e renúncias fiscais, na mesma linha do que já vem desenvolvendo.