



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 106/2024

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, acerca do Projeto de Lei nº 642/2021, de autoria do Vereador Fernando Holiday, que esta Lei autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Cultura e Secretaria Municipal da Fazenda.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Soares Ramos

Chefe de Gabinete

Em 04/06/2024, às 18:29.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **103610110** e o código CRC **24DF6CA7**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

DEJUG - Gabinete

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone: 156

Manifestação

SP, 23 de abril de 2024.

DEJUG/AJT

Senhor Assessor,

Trata-se do Ofício SGP12 nº 106/2024, que carrega solicitação de manifestação acerca do Projeto de Lei nº 642/2021, de iniciativa do Vereador Fernando Holiday, que *“autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo”*.

Em sua justificativa, informa-se que o objetivo é conceder benefícios fiscais às startups, que vêm revolucionando o mercado de trabalho, com suas práticas inovadoras, técnicas e desburocratizadoras, que viabilizam o desenvolvimento de diversos setores, inclusive o Público, consoante às razões que levaram à promulgação da Lei Complementar Federal nº 182/2021.

Argumenta também que o potencial de crescimento das startups está muito atrelado ao mercado em que ela está inserida. Sabendo disso, a capital Paulista, que concentra boa parte destas empresas, merece conferir tratamento fiscal específico com vistas a manter este nicho na Capital.

Após consulta do referido projeto de lei no site da Câmara Municipal de SP, identificamos os seguintes Pareceres de Comissões:

- **PARECER Nº 363/2022, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, opinando pela legalidade do Projeto;**
- **PARECER Nº 1168/2022, DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, também favorável ao projeto;**
- **PARECER Nº 1306/2022 DA COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA, favorável ao PL.**

Não identificamos votação em primeiro turno do referido PL.

Os principais aspectos tributários do PL são os seguintes artigos:

Art. 2º Os benefícios fiscais serão:

- I - isenção total do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) para cada inscrição imobiliária, até o limite de área construída de cento e oitenta metros quadrados;
- II - acima do limite estabelecido no inciso anterior, incidirá o valor normal do imposto; e
- III - isenção de cinquenta por cento do Imposto Sobre Serviços sobre Qualquer Natureza (ISSQN),

nos três primeiros anos.

Art. 3º Os benefícios poderão ser usufruídos pelo prazo de até três anos, sendo a vigência:

I - para o IPTU: o primeiro dia do exercício seguinte à data do pedido, salvo indicação de data posterior na decisão; e

II - para o ISSQN: o primeiro dia do exercício seguinte à data do pedido, salvo indicação de data posterior na decisão.

Parágrafo único. O incentivo previsto no inciso I para o imóvel locado será concedido se constar do contrato de locação cláusula de transferência do encargo tributário ao locatário nos termos de normas regulamentadoras.

No § 2º do artigo 1º, são elencados, em rol exemplificativo, uma série de atividades que podem ser enquadradas como “startup”. Ora, deixar uma lista não taxativa para concessão de isenções não nos parece ser a melhor técnica legislativa, já que a mesma lei que concede um benefício é quem deverá impor as limitações do seu exercício.

Na prática, o PL autoriza o Executivo a conceder isenções e reduções fiscais. Ocorre que o Poder Legislativo **não pode promover uma espécie de delegação legislativa “em branco”**, ferindo o ordenamento jurídico, especialmente o princípio da separação de poderes.

Ou seja, a lei não pode atribuir ao Poder Executivo que estabeleça critérios, em decreto ou outro ato infralegal, para incentivos fiscais, deixando “cláusulas abertas”, pois a obrigação tributária é *ex lege*, por força do artigo 176 do Código Tributário Nacional.

Com efeito, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, somente poderá ser concedido por meio de lei específica que regule exclusivamente o correspondente tributo - ou matéria a ele afeita (artigo 150, § 6º, da Constituição Federal – CF/88).

Além disso, a CF/88 traz regra geral para o tratamento dessas entidades, estabelecendo um regime único de tributação:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

(...)

Cumpra observar que já existem medidas de incentivo fiscal para economia criativa no Município de São Paulo, ou seja, o Poder Público, visando ao interesse social e estímulo de setores e territórios estratégicos, estimula determinadas atividades com incentivos fiscais. Um excelente exemplo é o Triângulo São Paulo, trazido pela **Lei nº 17.332, de 24/03/20**, de cujo texto extraímos alguns excertos:

(Art. 1º da Lei nº 17.332, de 24/03/20)

Fica criado o Triângulo SP, formado pelas ruas Boa Vista, incluindo lado par, Libero Badaró, incluindo lado ímpar, e Benjamin Constant, incluindo lado par, delimitado pelo perímetro constante do Anexo I desta Lei, polo singular de atratividade social, cultural e turística que demanda ações articuladas do Poder Público para sua preservação e vitalidade.

§ 1º O Triângulo SP está inserido nas áreas de abrangência do Polo de Economia Criativa Distrito

Criativo Sé/República e do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Paulista/Luz, criados, respectivamente, pelos artigos 182, § 1º, e 314, § 2º, ambos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico.

(....)

(Art. 5º da Lei nº 17.332, de 24/03/20)

Para possibilitar o atendimento dos objetivos previstos no art. 2º desta Lei, bem como estimular as atividades econômicas criativas, serão concedidos os seguintes incentivos aos estabelecimentos inseridos nos perímetros constantes dos Anexos I e III:

*I - isenção parcial do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, na proporção de 40% (quarenta por cento), limitado a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por SQL e exercício, a todos os imóveis de uso não residencial localizados nos perímetros referidos no **caput**, independentemente de sua destinação, (....);*

II - redução para 2% (dois por cento) na alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS relativos aos serviços tomados integrantes do item 7 ao art. 1º da Lei nº 13.701, de 24 de setembro de 2003 - “Serviços relativos à engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres”, em imóveis não residenciais;

III - isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento;

IV - simplificação dos procedimentos para instalação e funcionamento, obtenção de autorizações, termos de permissão de uso e demais alvarás necessários.

*§ 1º O incentivo fiscal de que trata o inciso II do **caput** deste artigo não poderá resultar, direta ou indiretamente, na redução, em cada período de competência do ISS, da alíquota efetiva mínima de 2% (dois por cento).*

*§ 2º O prazo de vigência dos incentivos constantes dos incisos I a IV do **caput** deste artigo será de 5 (cinco) anos, contados a partir da regulamentação desta Lei.*

Então, se a startup seguir determinados requisitos apresentados pela Administração Tributária, decorrentes da lei, poderá obter benefícios fiscais relevantes, não havendo a necessidade de mais um incentivo. E o prazo do incentivo já legalmente previsto é ainda maior que no PL.

Observando agora as recentes Leis Complementares Federais sobre a referida modalidade de empreendedorismo: Lei Complementar nº 167, de 2019, e Lei Complementar nº 182, de 2021. Por exemplo, a LC nº 167, de 2021, acrescentou artigo à legislação do SIMPLES Nacional, mas nada dispôs sobre tributação:

Art. 13. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

*“Art. 65-A. É criado o Inova Simples, regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como **startups** ou empresas de inovação tratamento diferenciado com vistas a estimular sua criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda.*

(....)

*§ 3º O tratamento diferenciado a que se refere o **caput** deste artigo consiste na fixação de rito sumário para abertura e fechamento de empresas sob o regime do Inova Simples, que se dará de forma simplificada e automática, no mesmo ambiente digital do portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), em sítio eletrônico oficial do governo federal, por meio da utilização de formulário digital próprio, disponível em janela ou ícone intitulado Inova Simples.*

(....)

Em nenhum momento, nem a Lei Complementar nº 167, de 2019, tampouco a Lei Complementar nº 182, de 2021 mencionam sobre tratamento fiscal mais favorecido, pois isso já consta da LC 123, de 2006, não havendo porque criar uma situação ainda mais diferenciada para elas.

Então, o fato de ser considerada startup não caracteriza necessariamente um merecimento a tratamento tributário favorecido, ainda mais que essas entidades participam de um dinamismo do mercado que pode inviabilizar a operabilidade e fiscalização dos benefícios.

Princípio da Operabilidade

Os normativos legais precisam observar sempre o Princípio da Operabilidade, que impõe soluções viáveis, operáveis e sem grandes dificuldades na aplicação do direito.

A implantação e fiscalização dos benefícios fiscais constantes do presente PL pode se tornar medida excessivamente custosa e necessitaria de recursos técnicos e humanos a ser necessariamente implementados na Administração Tributária, o que deveria ser levado em conta como custo administrativo do projeto de lei.

Assim, o benefício se mostra de complexa comprovação e operacionalização.

Legislação Eleitoral

Cumpra considerar também, como restrição legal genérica tributária, que no presente exercício (2024) haverá eleições municipais. Assim, eventual aprovação de lei que objetive conceder isenção pode configurar abuso de poder político, tendo em vista a vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:

"Art. 73.

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa."

Diante de todo o exposto, em que pese meritória a proposta, somos pelo não prosseguimento do projeto de lei em questão, pelas razões elencadas.

Atenciosamente, Marcio Albuquerque
AFTM – DEJUG/AJT



Marcio Ricardo Juliano de Albuquerque
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 23/04/2024, às 16:21.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102177876** e o código CRC **9FB426C9**.

Referência: Processo nº 6010.2024/0001618-4

SEI nº 102177876



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

Manifestação

São Paulo, 02 de Abril de 2024

DICAR: Sra. Diretora Substituta,

Estimativa de Impacto

Trata-se de solicitação de análise do **Projeto de Lei número 642/2021 (101648545)**, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo.

No que tange à competência dessa unidade, que são os aspectos tributários, o projeto de lei propõe, conforme redação do Art. 2º:

Art. 2º Os benefícios fiscais serão:

- I – isenção total do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) para cada inscrição imobiliária, até o limite de área construída de cento e oitenta metros quadrados;*
- II – acima do limite estabelecido no inciso anterior, incidirá o valor normal do imposto; e*
- III – isenção de cinquenta por cento do Imposto Sobre Serviços sobre Qualquer Natureza (ISSQN), nos três primeiros anos.*

O projeto de lei, em seu Art. 5º, define os parâmetros para que o contribuinte faça jus ao benefício:

Art. 5º As empresas, para fazerem jus aos incentivos fiscais, deverão:

- I – não possuir débitos exigíveis de qualquer natureza com o município de São Paulo;*
- II- comprovar rendimento anual não superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);*
- III – não utilizar ou destinar o imóvel, por ventura beneficiado, para outros fins que não os constantes do ato da concessão do benefício fiscal;*
- IV – renovar a solicitação de incentivo até do décimo quinto dia útil de janeiro do exercício vindouro; e*
- V – não alienar o imóvel, ou parte dele, após o deferimento do pedido dos incentivos fiscais.*

1. Isenção de ISS – Art. 2º, III

O Art. 5º, II, determina que os contribuintes com rendimento anual não superior a R\$ 2 milhões farão jus ao benefício. Entretanto, essa faixa de rendimento bruto anual é sujeita ao benefício do Simples Nacional, programa federal em que o Município de São Paulo não possui gestão tributária para concessão de novos incentivos que envolvam a diminuição da carga tributária. Portanto, o benefício disposto no Art. 2º, III, apresenta limitações em seu efeito uma vez que essa faixa de receita bruta já é atendida pelo programa do Simples Nacional, que confere benefícios para a diminuição da carga tributária.

Entretanto, há uma quantidade razoável de contribuintes que perfazem as condições para obter o benefício e não estão enquadrados no regime do Simples Nacional. No quadro abaixo demonstramos o potencial máximo de renúncia para essa massa de contribuintes, reajustado para os exercícios seguintes pelas previsões do IPCA e PIB, publicados pelo BACEN, no site <https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>

Impacto em R\$ milhões

	2024 - 2º sem	2025	2026	2027
Art. 2º, III	-8,79	-9,30	-9,83	-10,37

IPCA proj. 3,73 3,60 3,50
PIB proj. 2,02 2,00 2,00

2. Isenção de IPTU – Art. 2º, I e II

Com a finalidade de estimarmos o valor da renúncia de receita, foram considerados os contribuintes de IPTU relacionados aos contribuintes mobiliários elencados no Art. 2º, III, localizados em nossa base de dados, excetuados os contribuintes:

- Localizados em regiões periféricas;
- Com características de moradia no Cadastro Mobiliário;
- Com algum tipo de isenção ativa;
- Com área construída acima de 180 m² no Cadastro do IPTU.

O cálculo foi realizado com base na emissão geral, de modo que os efeitos previstos serão observados a partir de 2025, reajustados pela previsão do IPCA, publicada pelo BACEN, no site <https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>

Impacto em R\$ milhões

	2024 - 2º sem	2025	2026	2027
Art. 2º, I e II		-1,24	-1,29	-1,33

IPCA proj. 3,73 3,60 3,50

Atenciosamente,

Fabio de Araujo Waclawovsky
Auditor Fiscal Tributário Municipal
SF/SUREM/DEPAC/DICAR



Fábio de Araújo Waclawovsky
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 02/05/2024, às 13:46.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102664125** e o código CRC **EC18A00C**.

Referência: Processo nº 6010.2024/0001618-4

SEI nº 102664125

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal**

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone: 11 2873-6204

PROCESSO 6010.2024/0001618-4**Informação SF/SUPOM Nº 102733370**

São Paulo, 03 de maio de 2024

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 642/2021 - Vereador Fernando Holiday, que "[A]utoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo."**SF/COJUR****Sr. Coordenador,**

Considerando o Encaminhamento SF/GAB nº 101694868, para análise e manifestação acerca do Projeto de Lei nº 642/2021 (doc. 101648545), de autoria do Legislativo, dirigimos o presente com as ponderações desta SUPOM.

Da análise do Projeto, o qual visa "*autoriza[r] a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo*", conforme especifica, e que de imediato denota perda de arrecadação para o Município, apontamos para a imperiosa necessidade de observância às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente àquelas consignadas em seu Art. 14, que dispõe:

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.

(Grifos nossos)

Consoante às disposições supra, ressaltamos a exigibilidade de que, em caso de aprovação, a presente proposta somente poderá vigorar após as correspondentes medidas de compensação constarem aprovadas das subseqüentes leis de diretrizes orçamentárias do Município.

Nesse sentido, ressaltamos que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2025, já em discussão na Câmara Municipal, **não considera** em seus termos a renúncia ora pretendida.

Ainda em seara de Diretrizes Orçamentárias, destacamos que o PL em discussão deixa, igualmente, de atender à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente – Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023, que em seu Art. 25 estabelece:

Art. 25. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, 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.

§ 1º **A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.**

§ 2º **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.**

(Grifos nossos)

Frise-se, portanto, a ausência de **objetivos e metas relativos à política, que venham a justificar consubstancialmente a instituição do benefício, para além da produção de práticas inovadoras – intrínseca aos atributos e objetivos próprios das empresas listadas na Proposta.**

Complementarmente aos supraditos apontamentos, enfatizamos reiteradamente, como já manifesto em análises anteriores acerca de projetos dessa natureza, que a *arrecadação tributária tem como objetivo fornecer recursos para toda a sorte de políticas públicas*; ponto em que importa grifar que **a minoração dos recursos arrecadados, por ocasião da concessão ou direcionamento de benefícios fiscais ou financeiros a determinado grupo, nicho, parcela limitada da sociedade, atividade, ato ou prática, implica diretamente em reduções significativas dos recursos destinados a todas as demais ações de Governo e, destacadamente, às ações de Saúde e Educação, em detrimento da parcela mais sensível da população paulistana.**

Em linha desse exposto e, considerando a análise apresentada por SUREM/DICAR, ao doc. 102664125, mensurando os recursos a serem suprimidos da arrecadação municipal em montante da ordem de **R\$ 10,54 milhões** (somados ISS e IPTU, referentes a 2025, visto que já ocorreu a incidência do IPTU 2024), cumpre sobremodo **sublinhar**, ante o Art. 212 da Constituição Federal (CF/88), que versa sobre a aplicação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e, o Art. 7º da LC nº 141/2012, que regulamenta os montantes mínimos a serem empregados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposições do § 3º do Art. 198 também da CF/88, que, aproximadamente, **R\$ 2,64 milhões (25%) deixarão de destinar-se à Educação, e R\$ 1,58 milhões (15%) não serão conferidos à Saúde.**

Importante, por fim, mencionar a Informação SUREM/DEJUG nº 102177876, quando faz menção a medidas de incentivo fiscal para atividades voltadas à “*economia criativa*” já instituídas no Município e, cita, como exemplo, a Lei Municipal nº 17.332/2020, que cria o *Triângulo SP* e estabelece em seu Art. 5º a *concessão de incentivos fiscais visando motivar as atividades econômicas criativas*. Em adicional, apontamos, ainda, que está em curso no Executivo Municipal proposta de Decreto com vistas a disciplinar a aplicação da Lei Federal nº 10.973/2004 e Lei Federal nº 13.243/2016, nos órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta do Município de São Paulo, com o intuito de *estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia e à implantação e consolidação de ambientes promotores da inovação, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico.*

Destarte, por todo o enumerado e, especialmente diante da não observância às disposições da Lei de

Responsabilidade Fiscal e, a efeito, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **sobrepostas aos efeitos deletérios sobre a Fazenda Municipal, com prejuízo direto ao atendimento das políticas públicas já em andamento e, sobretudo, para as ações de Saúde e Educação**, frente à patente **redução dos recursos arrecadados**, nos manifestamos contrários ao prosseguimento do Projeto.

Atenciosamente,

Samuel Ralize de Godoy

Subsecretário

Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal

SF/SUPOM



Samuel Ralize de Godoy

Subsecretário(a)

Em 03/05/2024, às 14:05.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102733370** e o código CRC **BFE26D39**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Subsecretaria da Receita Municipal

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: (11) 2873-7615

PROCESSO 6010.2024/0001618-4

Encaminhamento SF/SUREM Nº 102821526

SF/COJUR

Senhor Coordenador,

Trata-se do Ofício SGP12 n. 106/2024 (doc. 101648545) da Câmara Municipal de São Paulo encaminhando pedido de informações sobre o Projeto de Lei nº 642/2021, que “autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo”.

As unidades técnicas desta Subsecretaria manifestaram-se conforme docs. 102177876 e 102664125.

Acolhendo tais manifestações, acrescento que não identificamos no texto apresentado a indicação de medidas aptas a atender as exigências do §2º do artigo 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.976/23) , abaixo transcrito:

Art. 26. (...)

§ 2º 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.

(...)

Conforme solicitado pelo gabinete desta Pasta, encaminhamos o presente a essa Coordenadoria para prosseguimento.



Thiago Rubio Salvioni

Subsecretário(a)

Em 06/05/2024, às 14:21.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102821526** e o código CRC **E9B3A743**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria do Tesouro Municipal**

Rua Líbero Badaró, 190, 19º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone:

PROCESSO 6010.2024/0001618-4**Encaminhamento SF/SUTEM Nº 102872014****SF/COJUR,
Sr. Coordenador,**

Reportamo-nos ao Projeto de Lei nº 642/2021, do Vereador Fernando Holiday, que "[A]utoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo."

Tratando-se de proposição de benefício fiscal, devem ser cumpridos os dispositivos constantes do caput do art. 14º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

Não foram detectados nenhum dos dispositivos citados acima na proposta em análise, além de a proposta não trazer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, sendo que SUREM/DICAR, em doc. 102664125, a estimou em aproximadamente **R\$ 10,54 milhões para o ano de 2025**

Ademais, segundo o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024 (Lei nº 17.976 / 2023), o projeto em análise deveria apresentar os objetivos, metas e indicadores (§2º), bem como observar o limite temporal fixado (§4º):

Art. 25. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, 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.

§ 1º A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

§ 2º 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.

§ 3º O Poder Executivo adotará providências com vistas à:

I - elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

II - designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

§ 4º Os projetos de lei aprovados 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, 5 (cinco) anos.

Por todo o exposto, apesar do mérito da proposta, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal entende que o Projeto de Lei, ora em análise, não deve prosperar sem que sejam corrigidas as questões expostas acima.

Sendo essas as considerações pertinentes para o momento, devolvemos o presente para sua avaliação e o que mais couber.



Henrique de Castilho Pinto
Subsecretário(a)

Em 06/05/2024, às 18:22.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102872014** e o código CRC **53CB64B3**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

PROCESSO 6010.2024/0001618-4**Informação SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 103159354****GABSF****Sr. Chefe de Gabinete,**

No Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ATL III Nº 101648545, a Assessoria Técnico-Legislativa da Casa Civil solicita análise e manifestação desta Secretaria sobre o Projeto de Lei nº 642/2021, de autoria do Legislativo, rogando sua **devolução até o dia 10/05/2024**.

O projeto “*autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo*”.

No Encaminhamento SF/SUREM Nº 102821526, a Subsecretaria da Receita Municipal encaminha as manifestações das áreas técnicas (102177876 e 102664125), que acolhe, acrescentando o não atendimento às exigências do §2º do artigo 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.976/23).

No Encaminhamento DEPAC/DICAR 102664125, foi apresentada uma estimativa de impacto orçamentário. Para o ISS, o estudo aponta uma renúncia tributária de R\$ R\$ 8,79 milhões para o segundo semestre de 2024 e de R\$ 9,3 milhões, R\$ 9,83 milhões e R\$ 10,37 milhões para os exercícios futuros até 2027. Para o IPTU, o estudo aponta uma renúncia tributária de R\$ R\$ 1,24 milhões para o exercício de 2025, R\$ 1,29 milhões para 2026 e R\$ 1,33 milhões para 2027.

Por outro lado, na manifestação nº 102177876, DEJUG/AJT se manifesta contrariamente ao projeto, destacando-se os seguintes argumentos:

“No § 2º do artigo 1º, são elencados, em rol exemplificativo, uma série de atividades que podem ser enquadradas como “startup”. Ora, deixar uma lista não taxativa para concessão de isenções não nos parece ser a melhor técnica legislativa, já que a mesma lei que concede um benefício é quem deverá impor as limitações do seu exercício.

Na prática, o PL autoriza o Executivo a conceder isenções e reduções fiscais. Ocorre que o Poder Legislativo **não pode promover uma espécie de delegação legislativa “em branco”**, ferindo o ordenamento jurídico, especialmente o princípio da separação de poderes.

Ou seja, a lei não pode atribuir ao Poder Executivo que estabeleça critérios, em decreto ou outro ato infralegal, para incentivos fiscais, deixando “cláusulas abertas”, pois a obrigação tributária é ex lege, por força do artigo 176 do Código Tributário Nacional.

Com efeito, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, somente poderá ser concedido por meio

de lei específica que regule exclusivamente o correspondente tributo - ou matéria a ele afeita (artigo 150, § 6º, da Constituição Federal – CF/88).

...

Cumpra observar que já existem medidas de incentivo fiscal para economia criativa no Município de São Paulo, ou seja, o Poder Público, visando ao interesse social e estímulo de setores e territórios estratégicos, estimula determinadas atividades com incentivos fiscais. Um excelente exemplo é o Triângulo São Paulo, trazido pela **Lei nº 17.332, de 24/03/20**, de cujo texto extraímos alguns excertos:

...

Então, se a startup seguir determinados requisitos apresentados pela Administração Tributária, decorrentes da lei, poderá obter benefícios fiscais relevantes, não havendo a necessidade de mais um incentivo. E o prazo do incentivo já legalmente previsto é ainda maior que no PL.

Observando agora as recentes Leis Complementares Federais sobre a referida modalidade de empreendedorismo: Lei Complementar nº 167, de 2019, e Lei Complementar nº 182, de 2021. Por exemplo, a LC nº 167, de 2021, acrescentou artigo à legislação do SIMPLES Nacional, mas nada dispôs sobre tributação:

...

Em nenhum momento, nem a Lei Complementar nº 167, de 2019, tampouco a Lei Complementar nº 182, de 2021 mencionam sobre tratamento fiscal mais favorecido, pois isso já consta da LC 123, de 2006, não havendo porque criar uma situação ainda mais diferenciada para elas.

Então, o fato de ser considerada startup não caracteriza necessariamente um merecimento a tratamento tributário favorecido, ainda mais que essas entidades participam de um dinamismo do mercado que pode inviabilizar a operabilidade e fiscalização dos benefícios.

Princípio da Operabilidade

Os normativos legais precisam observar sempre o Princípio da Operabilidade, que impõe soluções viáveis, operáveis e sem grandes dificuldades na aplicação do direito.

A implantação e fiscalização dos benefícios fiscais constantes do presente PL pode se tornar medida excessivamente custosa e necessitaria de recursos técnicos e humanos a ser necessariamente implementados na Administração Tributária, o que deveria ser levado em conta como custo administrativo do projeto de lei.

Assim, o benefício se mostra de complexa comprovação e operacionalização.

Legislação Eleitoral

Cumpra considerar também, como restrição legal genérica tributária, que no presente exercício (2024) haverá eleições municipais. Assim, eventual aprovação de lei que objetive conceder isenção pode configurar abuso de poder político, tendo em vista a vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:

...”

Por sua vez, na Informação SF/SUPOM Nº 102733370, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM se manifesta sobre a necessidade de atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade fiscal, com conclusão desfavorável sobre a propositura:

“Da análise do Projeto, o qual visa “autoriza[r] a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo”, conforme específica, e que de imediato denota perda de arrecadação para o Município, apontamos para a imperiosa necessidade de observância às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente àquelas consignadas em seu Art. 14, que dispõe:

...

Consoante às disposições supra, ressaltamos a exigibilidade de que, em caso de aprovação, a presente proposta somente poderá vigorar após as correspondentes medidas de compensação constarem aprovadas das subseqüentes leis de diretrizes orçamentárias do Município.

Nesse sentido, ressaltamos que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2025, já em discussão na Câmara Municipal, **não considera** em seus termos a renúncia ora pretendida.

Ainda em seara de Diretrizes Orçamentárias, destacamos que o PL em discussão deixa, igualmente, de atender à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente – Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023, que em seu Art. 25 estabelece:

...

Frise-se, portanto, a ausência de objetivos e metas relativos à política, que venham a justificar consubstancialmente a instituição do benefício, para além da produção de práticas inovadoras – intrínseca aos atributos e objetivos próprios das empresas listadas na Proposta.

Complementarmente aos supraditos apontamentos, enfatizamos reiteradamente, como já manifesto em análises anteriores acerca de projetos dessa natureza, que a arrecadação tributária tem como objetivo fornecer recursos **para toda a sorte de políticas públicas**; ponto em que importa grifar que **a minoração dos recursos arrecadados, por ocasião da concessão ou direcionamento de benefícios fiscais ou financeiros a determinado grupo, nicho, parcela limitada da sociedade, atividade, ato ou prática, implica diretamente em reduções significativas dos recursos destinados a todas as demais ações de Governo e, destacadamente, às ações de Saúde e Educação, em detrimento da parcela mais sensível da população paulistana.**

Em linha desse exposto e, considerando a análise apresentada por SUREM/DICAR, ao doc. 102664125, mensurando os recursos a serem suprimidos da arrecadação municipal em montante da ordem de **R\$ 10,54 milhões** (somados ISS e IPTU, referentes a 2025, visto que já ocorreu a incidência do IPTU 2024), cumpre sobremodo **sublinhar**, ante o Art. 212 da Constituição Federal (CF/88), que versa sobre a aplicação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e, o Art. 7º da LC nº 141/2012, que regulamenta os montantes mínimos a serem empregados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposições do § 3º do Art. 198 também da CF/88, que, aproximadamente, **R\$ 2,64 milhões (25%) deixarão de destinar-se à Educação, e R\$ 1,58 milhões (15%) não serão conferidos à Saúde.**

Importante, por fim, mencionar a Informação SUREM/DEJUG nº 102177876, quando faz menção a medidas de incentivo fiscal para atividades voltadas à “economia criativa” já instituídas no Município e, cita, como exemplo, a Lei Municipal nº 17.332/2020, que cria o Triângulo SP e estabelece em seu Art. 5º a concessão de incentivos fiscais visando motivar as atividades econômicas criativas. Em adicional, apontamos, ainda, que está em curso no Executivo Municipal proposta de Decreto com vistas a disciplinar a aplicação da Lei Federal nº 10.973/2004 e Lei Federal nº 13.243/2016, nos órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta do Município de São Paulo, com o intuito de estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia e à implantação e consolidação de ambientes promotores da inovação, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico.

Destarte, por todo o enumerado e, especialmente diante da não observância às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e, a efeito, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **sobrepostas aos efeitos deletérios sobre a Fazenda Municipal, com prejuízo direto ao atendimento das políticas públicas já em andamento e, sobretudo, para as ações de Saúde e Educação, frente à patente redução dos recursos arrecadados, nos manifestamos contrários ao prosseguimento do Projeto.**”

Por fim, no Encaminhamento SF/SUTEM Nº 102872014, a Subsecretaria do Tesouro Municipal, em consonância com SUPOM, destaca que não foram atendidos o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024, nos seguintes termos:

“Não foram detectados nenhum dos dispositivos citados acima na proposta em análise, além de a proposta não trazer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal no exercício em que deva

iniciar sua vigência e nos dois seguintes, sendo que SUREM/DICAR, em doc. 102664125, a estimou em aproximadamente **R\$ 10,54 milhões para o ano de 2025**

Ademais, segundo o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024 (Lei nº 17.976 / 2023), o projeto em análise deveria apresentar os objetivos, metas e indicadores (§2º), bem como observar o limite temporal fixado (§4º):

...

Por todo o exposto, apesar do mérito da proposta, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal entende que o Projeto de Lei, ora em análise, não deve prosperar sem que sejam corrigidas as questões expostas acima.”

Passamos agora às considerações desta Coordenadoria.

Nos seus aspectos jurídicos, entendemos que, devido à ausência de indicação da origem dos recursos, o projeto não atende ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, nem tampouco ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Iniciamos nossa análise pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Este dispositivo foi objeto de recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6303/RR – RORAIMA, que versa sobre “IPVA. Isenção. Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”. Por sua relevância, reproduzimos os seguintes trechos:

“5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É **inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.**.” (grifos nossos)

Conforme já destacado pelas Subsecretarias desta Pasta, os art. 1º e 2º da minuta tratam de incentivo fiscal. Deste modo, posto que o incentivo fiscal constitui renúncia de receita, a propositura deverá atender ao disposto no artigo 14, incisos I e II da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Este dispositivo legal exige que qualquer renúncia de receita esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, e esteja acompanhada de ao menos uma das seguintes condições: i) compensações dos valores das renúncias fiscais para reequilíbrio das finanças públicas; ii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita e não afetará as metas de resultados fiscais.

Entretanto, não foram apresentadas medidas de compensação de receitas para reequilíbrio das finanças públicas, nem demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita e não afetará as metas de resultados fiscais.

Ademais, conforme já observado pela SUREM, ao se utilizar de cláusula aberta para

concessão de benefício fiscal, a propositura contraria o art. 150 §6º da Constituição Federal e o art. 176 do CTN.

Por fim, é importante considerar que está vedada a concessão de benefícios em ano eleitoral, consoante art. 73, § 10º, da Lei nº 9.504/97:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior; casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Deste modo, sugerimos a remessa das informações e esclarecimentos prestados pela Subsecretaria da Receita Municipal (102821526, 102177876 e 102664125), Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM (102733370), e Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM (102872014), com a qual concordamos, com manifestação **desfavorável** à propositura, apesar de seu nobre ideal.

À consideração de Vossa Senhoria.

Rogério Augusto Guimarães Ferreira
Auditor Fiscal Tributário Municipal
SF/COJUR

DE ACORDO.

Chrystian Uski
Procurador Municipal
Coordenadoria Jurídica – SF
OAB/SP n.º 303.136



Rogério Augusto Guimarães Ferreira
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 10/05/2024, às 10:48.



Chrystian Uski
Procurador(a) do Município
Em 10/05/2024, às 11:15.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **103159354** e o código CRC **F33E064A**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

PROCESSO 6010.2024/0001618-4**Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 103160250****CC/ATL – Chefia,****Senhora Assessora Técnico-Legislativa Chefe,**

Cumprimentando-a cordialmente, restituímos o presente com as considerações, que acolho, apresentadas pela Subsecretaria da Receita Municipal (102821526, 102177876 e 102664125), Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM (102733370), Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM (102872014), e pela Coordenadoria Jurídica – COJUR (103159354), áreas desta Pasta competentes para análise do quanto solicitado.

Nesse sentido, esta Secretaria Municipal da Fazenda presta as seguintes informações acerca do Projeto de Lei nº 642/2021, de autoria do Legislativo:

No Encaminhamento SF/SUREM Nº 102821526, a Subsecretaria da Receita Municipal encaminha as manifestações das áreas técnicas (102177876 e 102664125), que acolhe, acrescentando o não atendimento às exigências do §2º do artigo 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.976/23).

No Encaminhamento DEPAC/DICAR 102664125, foi apresentada uma estimativa de impacto orçamentário. Para o ISS, o estudo aponta uma renúncia tributária de R\$ R\$ 8,79 milhões para o segundo semestre de 2024 e de R\$ 9,3 milhões, R\$ 9,83 milhões e R\$ 10,37 milhões para os exercícios futuros até 2027. Para o IPTU, o estudo aponta uma renúncia tributária de R\$ R\$ 1,24 milhões para o exercício de 2025, R\$ 1,29 milhões para 2026 e R\$ 1,33 milhões para 2027.

Por outro lado, na manifestação nº 102177876, DEJUG/AJT se manifesta contrariamente ao projeto, destacando-se os seguintes argumentos:

“No § 2º do artigo 1º, são elencados, em rol exemplificativo, uma série de atividades que podem ser enquadradas como “startup”. Ora, deixar uma lista não taxativa para concessão de isenções não nos parece ser a melhor técnica legislativa, já que a mesma lei que concede um benefício é quem deverá impor as limitações do seu exercício.

*Na prática, o PL autoriza o Executivo a conceder isenções e reduções fiscais. Ocorre que o Poder Legislativo **não pode promover uma espécie de delegação legislativa “em branco”**, ferindo o ordenamento jurídico, especialmente o princípio da separação de poderes.*

Ou seja, a lei não pode atribuir ao Poder Executivo que estabeleça critérios, em decreto ou outro ato infralegal, para incentivos fiscais, deixando “cláusulas abertas”, pois a obrigação tributária é ex lege, por força do artigo 176 do Código Tributário Nacional.

Com efeito, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido,

anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, somente poderá ser concedido por meio de lei específica que regule exclusivamente o correspondente tributo - ou matéria a ele afeita (artigo 150, § 6º, da Constituição Federal – CF/88).

...

Cumpra observar que já existem medidas de incentivo fiscal para economia criativa no Município de São Paulo, ou seja, o Poder Público, visando ao interesse social e estímulo de setores e territórios estratégicos, estimula determinadas atividades com incentivos fiscais. Um excelente exemplo é o Triângulo São Paulo, trazido pela **Lei nº 17.332, de 24/03/20**, de cujo texto extraímos alguns excertos:

...

Então, se a startup seguir determinados requisitos apresentados pela Administração Tributária, decorrentes da lei, poderá obter benefícios fiscais relevantes, não havendo a necessidade de mais um incentivo. E o prazo do incentivo já legalmente previsto é ainda maior que no PL.

Observando agora as recentes Leis Complementares Federais sobre a referida modalidade de empreendedorismo: Lei Complementar nº 167, de 2019, e Lei Complementar nº 182, de 2021. Por exemplo, a LC nº 167, de 2021, acrescentou artigo à legislação do SIMPLES Nacional, mas nada dispôs sobre tributação:

...

Em nenhum momento, nem a Lei Complementar nº 167, de 2019, tampouco a Lei Complementar nº 182, de 2021 mencionam sobre tratamento fiscal mais favorecido, pois isso já consta da LC 123, de 2006, não havendo porque criar uma situação ainda mais diferenciada para elas.

Então, o fato de ser considerada startup não caracteriza necessariamente um merecimento a tratamento tributário favorecido, ainda mais que essas entidades participam de um dinamismo do mercado que pode inviabilizar a operabilidade e fiscalização dos benefícios.

Princípio da Operabilidade

Os normativos legais precisam observar sempre o Princípio da Operabilidade, que impõe soluções viáveis, operáveis e sem grandes dificuldades na aplicação do direito.

A implantação e fiscalização dos benefícios fiscais constantes do presente PL pode se tornar medida excessivamente custosa e necessitaria de recursos técnicos e humanos a ser necessariamente implementados na Administração Tributária, o que deveria ser levado em conta como custo administrativo do projeto de lei.

Assim, o benefício se mostra de complexa comprovação e operacionalização.

Legislação Eleitoral

Cumpra considerar também, como restrição legal genérica tributária, que no presente exercício (2024) haverá eleições municipais. Assim, eventual aprovação de lei que objetive conceder isenção pode configurar abuso de poder político, tendo em vista a vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:

..."

Por sua vez, na Informação SF/SUPOM Nº 102733370, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM se manifesta sobre a necessidade de atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade fiscal, com conclusão desfavorável sobre a propositura:

“Da análise do Projeto, o qual visa “autoriza[r] a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa enquadradas como startup ou empresas de inovação instaladas no Município de São Paulo”, conforme especifica, e que de imediato denota perda de arrecadação para o Município, apontamos para a imperiosa necessidade de observância às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente àquelas consignadas em seu Art. 14, que dispõe:

...

Consoante às disposições supra, ressaltamos a exigibilidade de que, em caso de aprovação, a presente proposta somente poderá vigorar após as correspondentes medidas de compensação constarem aprovadas das subseqüentes leis de diretrizes orçamentárias do Município.

Nesse sentido, ressaltamos que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2025, já em discussão na Câmara Municipal, **não considera** em seus termos a renúncia ora pretendida.

Ainda em seara de Diretrizes Orçamentárias, destacamos que o PL em discussão deixa, igualmente, de atender à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente – Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023, que em seu Art. 25 estabelece:

...

Frise-se, portanto, a ausência de objetivos e metas relativos à política, que venham a justificar substancialmente a instituição do benefício, para além da produção de práticas inovadoras – intrínseca aos atributos e objetivos próprios das empresas listadas na Proposta.

Complementarmente aos supraditos apontamentos, enfatizamos reiteradamente, como já manifesto em análises anteriores acerca de projetos dessa natureza, que a arrecadação tributária tem como objetivo fornecer recursos **para toda a sorte de políticas públicas**; ponto em que importa grifar que **a minoração dos recursos arrecadados, por ocasião da concessão ou direcionamento de benefícios fiscais ou financeiros a determinado grupo, nicho, parcela limitada da sociedade, atividade, ato ou prática, implica diretamente em reduções significativas dos recursos destinados a todas as demais ações de Governo e, destacadamente, às ações de Saúde e Educação, em detrimento da parcela mais sensível da população paulistana.**

Em linha desse exposto e, considerando a análise apresentada por SUREM/DICAR, ao doc.102664125, mensurando os recursos a serem suprimidos da arrecadação municipal em montante da ordem de **R\$ 10,54 milhões** (somados ISS e IPTU, referentes a 2025, visto que já ocorreu a incidência do IPTU 2024), cumpre **sobremodo sublinhar**, ante o Art. 212 da Constituição Federal (CF/88), que versa sobre a aplicação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e, o Art. 7º da LC nº 141/2012, que regulamenta os montantes mínimos a serem empregados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposições do § 3º do Art. 198 também da CF/88, que, aproximadamente, **R\$ 2,64 milhões (25%) deixarão de destinar-se à Educação, e R\$ 1,58 milhões (15%) não serão conferidos à Saúde.**

Importante, por fim, mencionar a Informação SUREM/DEJUG nº 102177876, quando faz menção a medidas de incentivo fiscal para atividades voltadas à “economia criativa” já instituídas no Município e, cita, como exemplo, a Lei Municipal nº 17.332/2020, que cria o Triângulo SP e estabelece em seu Art. 5º a concessão de incentivos fiscais visando motivar as atividades econômicas criativas. Em adicional, apontamos, ainda, que está em curso no Executivo Municipal proposta de Decreto com vistas a disciplinar a aplicação da Lei Federal nº 10.973/2004 e Lei Federal nº 13.243/2016, nos órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta do Município de São Paulo, com o intuito de estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia e à implantação e consolidação de ambientes promotores da inovação, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico.

Destarte, por todo o enumerado e, especialmente diante da não observância às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e, a efeito, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **sobrepostas aos efeitos deletérios sobre a Fazenda Municipal, com prejuízo direto ao atendimento das políticas públicas já em andamento e, sobretudo, para as ações de Saúde e Educação, frente à patente redução dos recursos arrecadados, nos manifestamos contrários ao prosseguimento do Projeto.**”

Por fim, no Encaminhamento SF/SUTEM Nº 102872014, a Subsecretaria do Tesouro Municipal, em consonância com SUPOM, destaca que não foram atendidos o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024, nos seguintes termos:

*“Não foram detectados nenhum dos dispositivos citados acima na proposta em análise, além de a proposta não trazer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, sendo que SUREM/DICAR, em doc102664125, a estimou em aproximadamente **R\$ 10,54 milhões para o ano de 2025.***

Ademais, segundo o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024 (Lei nº 17.976 / 2023), o projeto em análise deveria apresentar os objetivos, metas e indicadores (§2º), bem como observar o limite temporal fixado (§4º):

...

Por todo o exposto, apesar do mérito da proposta, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal entende que o Projeto de Lei, ora em análise, não deve prosperar sem que sejam corrigidas as questões expostas acima.”

Quanto aos aspectos jurídicos (103159354), a Coordenadoria Jurídica desta Pasta considera que a propositura não atende ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal nem tampouco ao art. 150 §6º da Constituição Federal e art. 176 do Código Tributário Nacional, por se utilizar de cláusula aberta para a concessão de isenção. Destaca ainda que está vedada a concessão de benefícios em ano eleitoral, consoante art. 73, § 10º, da Lei nº 9.504/97.

Sendo estas as principais considerações dos setores técnicos desta Pasta, as quais acolhemos, retornamos o processo opinando pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 642/2021.

Evandro Luis Alpoim Freire

Chefe de Gabinete

Secretaria Municipal da Fazenda



Evandro Luis Alpoim Freire

Chefe de Gabinete

Em 10/05/2024, às 15:43.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **103160250** e o código CRC **DFCBFBBD**.