

**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL DIVISÃO DE  
CONTAS DO GOVERNO**

**Relatório Preliminar de Auditoria**

Processo nº TC 0003444-7

Tipo: **Denúncia**

Objeto: **Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PRODEPE, exercício de 2000.**

Denunciante: **Deputado Estadual Paulo Rubem Santiago Ferreira**

Denunciado: **Jarbas Vasconcelos - Governador do Estado**

Conselheiro Relator: **Carlos Porto**

Equipe de Auditoria: **Fernando Raposo Gameiro Torres - Auditor das Contas Públicas, mat.289**  
**Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire - Técnica em Auditoria, mat. 314**

Recife, 5 de janeiro de 2001

# 1 - INTRODUÇÃO

Conforme ofício de apresentação nº TCGC3-15/00 expedido pelo Gabinete do Conselheiro Carlos Porto, foi realizada auditoria relativa à denúncia formulada pelo deputado estadual Paulo Rubem Santiago Ferreira, cujo processo neste Tribunal tomou o número TC0003444-7. O processo foi instaurado em 16 de outubro de 2000.

Os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, conforme resolução TC nº 13/96 e compreenderam:

- a) planejamento dos trabalhos de auditoria, compreendendo pesquisas e estudos a respeito de renúncia de receita e a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) a observância dos Princípios da Administração Pública e das normas legais vigentes;
- c) observação dos controles desempenhados quanto à concessão de benefícios fiscais, acompanhamento do projeto beneficiado e controle sobre a arrecadação de ICMS pelas empresas beneficiadas;
- d) análise da previsão de receita tributária constante da Lei Orçamentária Anual;
- e) análise dos documentos obtidos no curso dos trabalhos de auditoria.

Os procedimentos de auditoria foram aplicados com base em testes, e não revelam, necessariamente, todas as irregularidades e deficiências de controle interno do Programa auditado, nem todos os atos irregulares, proventura havidos.

## 2 - Considerações Gerais

### 2.1 - Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PROCEPE

Durante a década de 1990 o Estado de Pernambuco instituiu o "Fundo Cresce Pernambuco", FUNCRESCER, com o objetivo de apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do Estado. Para tanto editou a lei nº 10.649, 25 de novembro de 1991, que foi regulamentada pelo Decreto nº 15571, de 6 de feve-

reiro de 1992. A sua concepção era a de estimular a atividade industrial mediante a concessão de financiamentos através do Fundo com destinação para investimento fixo ou capital de giro, ou ambas cumulativamente, às empresas incentivadas, após a apreciação prévia e aprovação do Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e de Serviços - CONDIC. O financiamento era concedido sobre o ICMS a recolher, de responsabilidade direta do contribuinte, recolhido a cada período fiscal. O prazo contratual era de dez anos, havendo dois anos de carência, financiando-se até 80% (oitenta por cento) nos quatro primeiros anos, e até 70% (setenta por cento) nos quatro últimos anos. As fontes de recursos previstas para o Fundo eram dotações orçamentárias, transferências Intergovernamentais, acompanhamento do projeto incentivado e cassação do incentivo.

Com o advento da Lei nº 11.288 de 22 de dezembro de 1995, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PRODEPE. O PRODEPE também tinha a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do Estado, mediante a concessão de financiamentos. A Lei nº 11.288 foi regulamentada pelo Decreto nº 19.085 de 29 de abril de 1996. O artigo 2º da mencionada lei previu, para fins de operacionalização do PRODEPE, a instituição do Fundo PRODEPE. Os recursos do Fundo PRODEPE de acordo com a Lei nº 11.288/95 eram os provenientes de dotações orçamentárias, ficando vedada a concessão de novos incentivos mediante os termos da Lei nº 10.649/91, que instituiu o FUNCRESCER. Apesar da instituição do Fundo PRODEPE, o FUNCRESCER não foi automaticamente extinto, remanescendo na administração dos créditos decorrentes da sua atividade enquanto Fundo de incentivo. O Decreto nº 19.085, que regulamentou o PRODEPE, previu a possibilidade de migração, para o PRODEPE, de incentivos financeiros similares aos concedidos no seu âmbito, e que já viessem sendo usufruídos pelo contribuinte, pelo prazo restante da concessão original.

No PRODEPE, a destinação dos valores financeiros também era para investimento fixo ou capital de giro, ou ambos, cumulativamente. O mecanismo de financiamento ocorria sobre o ICMS de responsabilidade direta do contribuinte, devido pelas saídas e recolhido a cada período fiscal, limitado a até 80% (oitenta por cento) do ICMS, no caso de bem sem simi-

lar, e 40% (quarenta por cento) no caso de bem com similar. Com o PRODEPE surgiu dentre as instâncias responsáveis pela administração dos incentivos, o Comitê Diretor do PRODEPE, foro composto por Secretários, com participação de membros da Agência de desenvolvimento de Pernambuco- AD/DIPER, e do então Banco do Estado de Pernambuco-BANDEPE. Competia a esse Comitê proceder à apreciação dos projetos quanto à sua viabilidade de adequação à política industrial do Estado. A sua atuação ocorria de forma prévia ao CONDIC, competindo a esse último proferir decisão final quanto aos respectivos pedidos. Ficou estabelecido no Decreto nº 19.085/96 um sistema de pontuação para aferir a prioridade e importância do projeto de modo a estabelecer uma classificação para efeitos de concessão do incentivo financeiro. Esse sistema levava em conta a natureza do projeto, sua implantação, ampliação ou revitalização; a sua localização geográfica, se Pólo Industrial, ou região Metropolitana; o volume estimado de incremento do ICMS; a análise da relação capital/trabalho, a utilização pela empresa incentivada de insumos produzidos no Nordeste, o transporte dos produtos acabados pela empresa incentivada mediante meio de transporte ferroviário e hidroviário, o uso de certificação de qualidade, ISO 9000, para projetos de ampliação e a política de participação nos lucros da empresa pelos empregados.

Em 11 de outubro de 1999 foi promulgada a Lei nº 11.675 que consolidou e alterou o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PRODEPE. Essa nova versão do PRODEPE passou a ser denominada de PRODEPE II. O PRODEPE II tem como finalidade atrair e fomentar investimento na atividade industrial e no comércio atacadista de Pernambuco, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros. A Lei nº 11.675/99 foi regulamentada pelo Decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999.

Como um dos traços distintivos fundamentais existente entre o PRODEPE II, e a sua versão anterior, o PRODEPE, e o FUNCRESCE, observamos a concessão de incentivos de natureza estritamente fiscal, o crédito presumido. No PRODEPE II passaram a conviver os seguintes instrumentos de incentivo: o financiamento do ICMS a recolher de responsabilidade direta do contribuinte, mediante o Fundo PRODEPE, e a utilização do crédito presumido com a mesma finalidade, mas contando com natureza distinta.

Diversamente do financiamento mediante Fundo, que conta com previsão orçamentária para a sua exe-

cução, o crédito presumido é o instrumento mediante o qual se concede uma dedução no ICMS a recolher de responsabilidade direta do contribuinte, sem que se registre qualquer movimentação financeira ou orçamentária.

O estímulo a ser concedido, seja de natureza financeira ou fiscal se diferencia, de acordo com a Lei nº 11.675/99, mediante fatores como natureza da atividade, especificação dos produtos fabricados e comercializados, a localização geográfica do empreendimento e a prioridade e relevância das atividades econômicas, relativamente ao desenvolvimento do Estado de Pernambuco. NO PRODEPE II não há mais o sistema de pontuação existente na sua versão anterior, já comentada.

NO PRODEPE II adotou-se o conceito de cadeias produtivas para efeito de habilitação aos incentivos. O critério de concessão passou a observar os agrupamentos industriais estruturados em cadeias produtivas prioritárias, desde que fabricantes de produtos relacionados em decreto do Poder Executivo. Essas cadeias definidas no Decreto nº 21.959/99 foram as seguintes; agroindústrias, exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo; metalmecânica e de material de transporte; eletroeletrônica; farmacoquímica; minerais não-metálicos, exceto cimento e cerâmica vermelha, havendo a possibilidade de inclusão de novas cadeias mediante decreto.

O incentivo concedido através do crédito presumido para os agrupamentos industriais prioritários, exclusivamente nas hipóteses de implantação, ampliação ou revitalização de empreendimentos, corresponde a 75% do ICMS de responsabilidade direta do contribuinte, apurado em cada período fiscal, relativamente à parcela do incremento de produção comercializada. O prazo de fruição do benefício é doze anos, contados a partir do mês subsequente ao da publicação do decreto concessivo. Esse percentual pode atingir 85% nos quatro primeiros anos de fruição caso o empreendimento se localize em município não integrante da Região Metropolitana ou se situe no Complexo Industrial e Portuário de SUAPE. No caso das demais atividades relevantes, ou seja, aquelas não compreendidas nas cadeias produtivas prioritárias, exclusivamente nas hipóteses de implantação, ampliação ou revitalização poderá haver financiamento mediante recursos do Fundo PRODEPE. O financiamento do ICMS de responsabilidade direta do contribuinte, apurado em cada período fiscal, relativamente à parcela de incremento da produção comercializada

corresponderá a 60%, em se tratando de fabricação de produto sem similar no Estado, ou 30% em se tratando de produto com similar. O prazo de financiamento de 10 anos, sendo 2 anos de carência, com amortização pelos oito anos restantes. O valor financiado conta com o abatimento de 75%, inclusive os encargos financeiros. A atividade de transporte dos produtos incentivados também conta com o incentivo na forma de diferimento do ICMS a pagar, limitado o incentivo ao valor do frete.

Além dos incentivos referentes às atividades industriais, o PRODEPE II ainda possui mecanismos de estímulo às atividades relacionadas ao setor atacadista importador de mercadorias, e às centrais de distribuição de mercadorias. Essa é outra grande diferença em relação aos programas de incentivo anteriores.

A leitura dos dispositivos referentes ao FUNCRESCE, PRODEPE e PRODEPE II, permite identificar, apesar das diferenças existentes em cada uma, certos traços comuns em sua estruturação. Podemos elencar algumas:

1. Os incentivos versam acerca de modalidades de empreendimento que se situam entre a implantação, ampliação e revitalização;
2. O incentivo se constitui em financiamento do ICMS a pagar decorrente da atividade incentivada;
3. Há uma orientação para a diversificação produtiva e consolidação das cadeias de produção;
4. A geração de mais empregos, seja direta ou indireta, assim como o incremento na renda e volume de ICMS gerado no médio ou longo prazos é um dos objetivos contidos nos programas;
5. A necessidade de acompanhamento do empreendimento incentivado, durante toda a vigência do incentivo, ou seja, desde a fase de solicitação do benefício, e enquanto estiver no prazo de fruição, para verificar não apenas as condições de regularidade fiscal, mas se o empreendimento se matém dentro das especificações aprovadas pelo CONDIC. Essa adequação e regularidade deve se manter durante todo o prazo de vigência do incentivo;
6. A concessão do incentivo não deve implicar na redução do ICMS que vinha sendo arrecadado.

Está em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado, em fase de redação final, projeto de lei ordinária nº 585/2000 que trata de alterações na Lei 11.675, de 11 de outubro de 1999, que dispõe sobre o PRODEPE.

As principais alterações propostas são:

- Conversão dos financiamentos concedidos com base nos PRODEPE I e II em crédito presumido. A partir dessa lei não haverá mais concessão de benefícios financeiros, todos serão de natureza fiscal. A conversão será automática. A empresa que não quiser aderir ao novo sistema, terá que fazê-lo formalmente;
- diferimento também passa a ser crédito presumido, mantidos os percentuais anteriores;
- A concessão de quaisquer benefícios ou incentivos de natureza fiscal ou financeira, será precedida do recolhimento de 25% sobre o total incentivado, pertencente aos municípios;
- A obrigatoriedade de pagamento à AD/DIPER da taxa de administração, sob pena de perda do incentivo;
- A faculdade de prorrogar o prazo de fruição por mais três anos, dependendo de aprovação pelo Conselho Diretor do PRODEPE;
- Ampliação das condições para perda do benefício como: paralisação das atividades, terceirização, ou se tiver os benefícios suspensos por mais de 12 meses, consecutivos ou não.

## 2.2 - Agentes envolvidos

O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE, hoje, é administrado:

- a) por meio de Comitê Diretor, integrado pelos Secretários da Fazenda, de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, e de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, bem como pelo presidente da AD/DIPER, com competência para apreciar os projetos, quanto à sua viabilidade e à sua adequação às políticas industrial e comercial do Estado e à manutenção dos níveis de arrecadação de ICMS;
- b) pelo CONDIC, com competência para proferir decisão final quanto à concessão de incentivos quando os pleitos forem encaminhados pelo Comitê Diretor.
- c) participam ainda da administração do programa a Pernambuco Participações - PERPART, quando a concessão for por financiamento e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente que estabelece critérios de avaliação para a emissão de parecer técnico sobre similaridade do produto.

### 2.3 - Sistemáticas de concessão, cancelamento e acompanhamento do benefício

O Decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, que regulamenta o PRODEPE, estabelece as condições para concessão do benefício que resumidamente são: estar inscrita no CACEPE na categoria passível de fruição do benefício e encontrar-se em situação regular perante a Fazenda Estadual, relativamente aos débitos tributários. O projeto é apresentado em três vias e analisado pela AD/DIPER quanto ao enquadramento, pela Secretaria da Fazenda, quanto à regularidade fiscal, pela PERPART quanto ao cadastro da empresa, no caso de financiamento. Se necessário, no caso de exigência de parecer técnico sobre similaridade de produtos, esse é emitido pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Os pareceres da AD/DIPER e da secretaria da Fazenda são discutidos no âmbito do Conselho Diretor do PRODEPE, anteriormente à reunião do CONDIC, podendo-se inabilitar o projeto que não atenda as exigências legais, o que implica na possibilidade de sua não inclusão na pauta da reunião do CONDIC. No entanto, mesmo tendo sido aprovado o projeto no âmbito do Conselho Diretor, a decisão final quanto à concessão ou não do incentivo é de competência do CONDIC.

Os casos passíveis de suspensão e perda do incentivo estão previstos nos artigos 21 e 22 do decreto acima referido e são baseados nas condições de pagamento das parcelas de financiamento, regularidade fiscal perante o fisco estadual e alterações nas condições em que foi concedido o incentivo. A suspensão e perda do benefício são executadas através de portaria da Secretaria da Fazenda.

O acompanhamento das empresas incentivadas é feito atualmente pela AD/DIPER, quanto às condições exigidas para o enquadramento e pela Secretaria da Fazenda, quanto à regularidade fiscal. Está em fase de elaboração um sistema informatizado desenvolvido conjuntamente pela Secretaria da Fazenda e AD/DIPER, que permitirá o acompanhamento concomitante por esses dois órgãos.

### 3 - Termos da denúncia

A denúncia formulada aborda o descumprimento de dispositivos legais, sendo constituída por três pontos que foram objeto de análise durante o curso da auditoria e aos quais procuramos dar respostas em face do seu ineditismo. Dentre as questões que se coloca-

ram estava a análise, interpretação e aplicabilidade dos dispositivos legais cujo descumprimento foi objeto da denúncia.

Segundo o denunciante, apesar de a concessão de incentivos fiscais e financeiros, realizada no âmbito do PRODEPE II não conter óbices com relação à sua legislação específica, Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, o mesmo requer ao Tribunal de Contas que proceda à análise e suspensão dos decretos concessivos de incentivos, constantes das páginas de 17 a 37 do presente processo, por entender que ferem o princípio da legalidade, estando em desacordo com a Lei de diretrizes Orçamentárias para o ano de 2000, lei nº 11.660/99, e com Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar federal nº 101/00.

Posteriormente, em 27 de setembro de 2000, de forma complementar aos termos iniciais da Denúncia, o deputado informa que através do Decreto nº 21.973/99 foram concedidos incentivos fiscais a empresas que não possuíam registro no CACEPE, ou estavam em situação irregular perante o fisco estadual, contrariando a própria legislação do PRODEPE II. Apresenta ainda para análise por esta Corte de Contas, o Decreto nº 22.177 de 7 de abril de 2000, que dispõe sobre a prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS dos empreendimentos incentivados pelo Fundo PRODEPE, no período de janeiro de 1999 até agosto de 2000.

Por fim, solicita que seja instaurada uma auditoria especial no âmbito do PRODEPE.

### 4 - Análise dos Termos da Denúncia

Analisaremos a presente denúncia mediante a sua divisão em tópicos na ordem em que foram apresentados a esta Corte nos autos do Processo nº 0003444-7, os quais passaremos a relacionar abaixo:

#### 4.1 - Sobre a necessidade de demonstração dos impacto orçamentário-financeiro, medidas de compensação de pedido de anulação dos decretos concessivos de incentivos no exercício de 2000.

A primeira parte da denúncia consiste basicamente da interpretação do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF.

O mencionado dispositivo estabelece a necessidade de avaliação e exposição do impacto orçamentário e financeiro decorrente da concessão ou ampliação de

incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, para o exercício financeiro em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

1. Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de diretrizes orçamentárias;
2. Estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, seja por meio de aumento de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Essa renúncia compreende, de acordo com o mencionado artigo, 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 de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

De acordo com a norma em destaque, caso o ato de concessão ou ampliação do incentivo decorra da segunda condição acima exposta, o benefício só poderá entrar em vigor quando implementadas as medidas de compensação ali estipuladas.

Para um melhor entendimento das disposições contidas no artigo nº 14, acima referido, não se pode perder de vista que sua interpretação deve ser feita mediante a análise conjunta dos demais dispositivos da lei Complementar nº 101, de forma teleológica.

A leitura e análise da LRF permite identificar como elementos fundamentais que permeiam a sua orientação, a busca de equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, o planejamento mediante o uso efetivo dos instrumentos de orçamentação: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, a transparência, e o controle de limites para a despesa com pessoal e montante da dívida fundada, além da adoção como base, para efeito do cálculo de limites, da Receita Corrente Líquida (RCL).

Não obstante toda a complexidade contida nos dispositivos da LC nº 101/00, o que se busca com o novo regime fiscal implantado pela lei é, fundamentalmente, a manutenção de uma relação estável entre a Dívida

Fundada e a Receita Corrente Líquida dos entes federados, de modo que essa não cresça ao longo do tempo. Para isso, o controle do volume de despesas com pessoal, maior item de gasto da administração pública, conta com limites específicos. A manutenção de uma relação estável entre a RCL e a Dívida Fundada irá depender da capacidade de geração de resultados primários suficientes para honrar os compromissos da dívida, de modo a realizar uma gradual redução do seu estoque.

A relação ideal entre Dívida/RCL que deve ser observada pelos entes federados foi objeto da proposta nº 1.069, enviada em 3 de agosto de 2000 pelo Poder Executivo Federal ao Senado da República, e se encontra atualmente em tramitação. Nessa proposta, o limite para dívida fundada dos Estados seria igual a duas vezes a sua Receita Corrente Líquida.

A leitura conjugada do artigo nº 14 e do artigo nº 4º, § 2º, inciso V da LC nº 101/00, permite constatar que o Anexo de Metas Fiscais contido na LDO deverá trazer demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, de forma anualizada, tomando-se o exercício em que se referirem e os dois seguintes.

Observa-se aí a preocupação do planejamento de médio prazo nas concessões incentivos que impliquem em renúncia de receita, em virtude de seu resultado primário.

O artigo nº 14, como exposto, também prevê em caso de renúncia de receita a necessidade da adoção de medidas de compensação no período em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, caso não se demonstre que a renúncia foi devidamente considerada na previsão orçamentária, e que não afetou as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Nesse caso o ato de concessão ou ampliação do incentivo só terá vigência a partir do momento em que essas medidas de compensação forem implementadas. Em todo caso, a concessão ou ampliação do incentivo deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor, e nos dois seguintes, além de atender ao que estiver disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não obstante a determinação constitucional prevista no artigo nº 165, § 6º da Constituição Federal, de que o Projeto de Lei Orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remis-

sões, subsídios e benefícios de natureza fiscal ou financeira à hipótese de haver expressa indicação da estimativa da correspondente renúncia de receita.

A LDO que orientou a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2000, Lei nº 11.660, 9 de julho de 1999, traz a mesma orientação. Não dispõe, portanto, sobre o impacto desses incentivos nos moldes definidos pela LRF, ou seja, não demonstra a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2000, e para os dois exercícios seguintes, 2001 e 2002. A Lei Orçamentária referente ao exercício seguinte, demonstrando que a mesma não comprometerá as metas de resultados fiscais, nos moldes definidos pelo artigo nº 14 da LRF.

Esse enquadramento da Lei Orçamentária de 2000 e da LDO que orientou a sua elaboração, às disposições da LRF não poderia ter ocorrido pelo fato de que a mesma só foi publicada, após sanção presidencial, em 5 de maio de 2000. Não sendo juridicamente factível essa exigência em virtude do preceito constitucional insculpido no artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal de que a lei não poderá retroagir para ferir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Não obstante isso, o denunciante postula que apesar de não haver previsão na Lei Orçamentária para 2000, os decretos concessivos de benefícios fiscais em 2000, situados às folhas 17/37 deste processo, ANEXO V da denúncia, deveriam, para atender os ditames do artigo nº 14, da LRF e da LDO para 2000, dipor da informação sobre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão dos incentivos que implicaram em renúncia de receita, no âmbito do PRODEPE II.

Ainda de acordo com o denunciante, em face de não ter havido demonstração no conteúdo dos decretos concessivos de que a renúncia de receita foi devidamente considerada em relação à Lei Orçamentária de 2000, os mesmos deveriam, para fins de atendimento do artigo nº 14, estar acompanhados das medidas de compensação, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Expõe que essas estimativas e medidas só foram estabelecidas com respeito aos Orçamentos de 2001, 2002 e 2003, através do Anexo III da LDO para 2001, Lei nº 11.790/99. De modo que os decretos que concederam tais benefícios só teriam eficácia após implementação das medidas de compensação previstas no inciso II, do artigo nº 14 da LRF.

Por fim, requer a esta Corte de Contas, em face da inobservância do artigo nº 14 da LC nº 101/00 e da LDO para 2000, Lei nº 11.660/99, a análise e suspensão dos decretos objeto da denúncia formulada.

Sobre esse ponto da denúncia entendemos não haver procedência, pelas razões que passamos a expor:

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal passa a impor a necessidade de controle na gestão fiscal de forma imediata, o que deve ocorrer no caso das despesas com pessoa, dívida, nas publicações dos relatórios referentes à execução orçamentária e de gestão fiscal, por exemplo. No entanto, muitas dessas disposições contidas na lei necessitam de outros instrumentos normativos que as regulamentem. É o caso, por exemplo, da dívida fundada, que depende, para a sua plena implementação, da aprovação da Resolução do Senado Federal que irá substituir a Resolução nº 78/98, que atualmente disciplina a matéria. Como exposto, a proposta dessa nova Resolução está em tramitação no Senado. Nela é que estarão definidos os limites da dívida como relação da Receita Corrente Líquida, e as regras de enquadramento progressivo dos entes federados a esses limites. Com base nesses é que se definirão obrigatoriamente as metas de resultado fiscal necessárias ao enquadramento da dívida aos limites estabelecidos. Nada obsta, entretanto, o estabelecimento de metas fiscais pelos entes federados consideradas convenientes para a melhora do seu desempenho fiscal. O que aliás deverá ser feito, já a partir do exercício de 2001, através das respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. As medidas de compensação necessárias em caso de renúncia de receita se fazem necessárias, de acordo com a LRF, quando não se demonstra que a sua estimativa foi considerada na Lei Orçamentária, e de que não afetarão as metas de resultados fiscais contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como já foi exposto, em virtude da aprovação da LRF posteriormente à aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000, e da Lei Orçamentária para este exercício, não entendemos haver obrigatoriedade da adoção de medidas de compensação com vistas a garantir as metas de resultados fiscais, uma vez que não havia, em 2000, previsão legal que dispusesse sobre a sua definição na LDO e LOA. Apesar disso a LDO pernambucana para 2000 previu em seu anexo único seis metas de política fiscal, sem considerar as estimativas de renúncia fiscal a serem concedidas no ano;

2. Até outubro de 1999 vigorou o sistema de incentivos baseado apenas no financiamento do ICMS devido de responsabilidade direta do contribuinte, na versão inicial conhecida como PRODEPE. Esse sistema era caracterizado pelo trânsito orçamentário dos incentivos concedidos mediante fundo, o FUNDO PRODEPE, o que permitia a visualização do montante anual estimado com a renúncia de receita. Do ponto de vista prático funcionava da mesma forma como funciona o novo sistema que utiliza o crédito presumido, o PRODEPE II, no entanto, tecnicamente apresenta diferenças. A mais importante é de que essas concessões feitas com crédito presumido não transitam pelo orçamento por serem uma dedução da receita, e portanto precisam de um controle efetivo quanto à previsão anual e acompanhamento das concessões. Um trabalho no âmbito da gestão das receitas estatais. Nesse caso de benefício de natureza fiscal e não financeira, o art. nº 14 da LRF encontra adequação plena. No entanto, quando observamos a época em que foi introduzido o crédito presumido no Programa de incentivos de Pernambuco, outubro de 1999, já havia sido aprovada a LDO para o exercício de 2000, e a proposta de LOA para 2000, com as suas estimativas de receitas, já havia sido encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado. A estimativa de recursos para financiamento realizados pelo Fundo do PRODEPE foi considerada.

3. A natureza dos incentivos fiscais concedidos no âmbito do PRODEPE têm natureza diversa de outros incentivos, como por exemplo, as isenções. Os seus efeitos se estendem por prazo de dez anos, e são relativos ao ICMS gerado na atividade incentivada. Portanto, os instrumentos adequados para refletir os montantes concedidos anualmente a título de incentivo fiscal são a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, e não os instrumentos concessivos de forma individual;

4. As estimativas de renúncia apesar de não constarem, nos decretos concessivos, são elementos essenciais nos processos de concessão, integrando a documentação de suporte na análise de cada pleito de incentivo e compondo o parecer fiscal da Secretaria da Fazenda. Os processos de concessão que fundamentaram os decretos objeto da presente denúncia, relativos aos incentivos do PRODEPE II, foram objeto de análise por amostragem por esta equipe de auditoria, que

verificou a existência do mencionado parecer apensado juntamente com os demais documentos. Cópia de um desses pareceres se encontra integrando os autos desta denúncia às folhas 88/102.

Chamamos a atenção, entretanto, para nova situação que se instaura a partir dos seguintes elementos:

- A utilização do crédito presumido para a concessão de incentivos, o que implica na necessidade de permanente acompanhamento do seu impacto sobre as receitas tributárias, uma vez que de forma diversa dos incentivos realizados através de financiamentos, o seu efeito não encontra registro orçamentário;

- As determinações contidas no artigo nº 14 da LC nº 101/00 e na lei nº 11.790/00(LDO para 2001);

- As novas alterações no formato do PRODEPE II, previstas no projeto de lei ordinária nº 585/2000, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado, que prevêem a utilização apenas do crédito presumido como forma de incentivo, suprimindo a possibilidade de novas concessões mediante financiamentos do Fundo PRODEPE;

- A conversão prevista no projeto de lei nº 585/2000, dos atuais incentivos financeiros concedidos no âmbito do Fundo PRODEPE, para a modalidade de crédito presumido, o que implicará na redução ou supressão da movimentação financeira do Fundo a partir da sua implementação.

A leitura da LDO para 2001 permite identificar o montante estimado de renúncia de receita para 2001, 2002 e 2003, seguindo as disposições previstas no artigo nº 14 da LC nº 101/00. Nela se pode identificar que o montante estimado de renúncia foi tomado como um percentual fixo da receita corrente em cada ano, havendo variação em seu montante em termos absolutos em função do crescimento da receita. Também são indicadas as medidas de compensação para a renúncia de receita que ocorrerá em 2001, e que devem ser consideradas na lei orçamentária para 2001. A parcela de renúncia correspondente ao PRODEPE nos anos considerados foi a seguinte:

(Em R\$ 1.000)

ANO	PRODEPE	OUTROS	TOTAL
2001	70.000	25.000	95.000
2002	74.620	26.650	101.270
2003	79.545	28.409	107.954

Fonte: lei nº 11.790/00.

Os montantes de renúncia acima considerados dizem respeito aos volumes incentivados através de incentivos de natureza fiscal, ou seja, crédito presumido. Os volumes incentivados mediante financiamento já estão previstos no orçamento do Fundo PRODEPE.

Como se observa, esses montantes atendem as disposições do artigo nº 14 da LRF quando estimam o montante de renúncia a ser concedida no ano, e para os dois exercícios seguintes. Essa disposições, como já exposto, passaram a ter obrigatoriedade de inclusão nos instrumentos orçamentários vigentes a partir de 2001. Não se pode considerar nesse volume de renúncia os montantes de incentivo concedidos antes da vigência da LRF, e sim os que foram concedidos a partir de sua vigência. O entendimento do impacto orçamentário e financeiro previsto no artigo nº 14, acima referido, deve levar em conta não apenas o montante de incentivos concedidos no ano, e a sua estimativa para os dois seguintes, mas também de forma dinâmica, os volumes de incentivos concedidos anteriormente e cujo impacto ainda esteja se processando no intervalo de três exercícios. Desta forma, os valores estimados para a renúncia fiscal no âmbito do PRODEPE, acima elencados, deverão considerar não apenas o efeito das novas concessões a serem feitas para 2001, mas já em 2001, deve estar embutido o montante de renúncia por incentivos concedidos em 2000 e cujos efeitos se dobrarão para além de 2000.

As conseqüências desse raciocínio são de que as estimativas indicadas na LDO para o montante de renúncia a ser concedida deve ser observada como um limite para a concessão de novos incentivos sem que se deixe de considerar o impacto de concessões anteriores.

Nesse sentido o acompanhamento do montante de renúncias em cada ano e dos incentivos que já se encontram sob fruição é essencial para a verificação do cumprimento das disposições contidas na LDO, e do conseqüente atingimento das metas fiscais ali traçadas.

Em todo caso, também é necessária, além da demonstração do impacto orçamentário e financeiro previsto no artigo nº 14 da LRF, a evidenciação do montante de renúncia que ocorra anualmente, e cujo impacto orçamentário e financeiro não seja objeto de demonstração e compensação na forma do disposto pelo artigo nº 14 da LRF. Seria o caso, por exemplo, dos incentivos já concedidos através do Fundo PRODEPE e que venham eventualmente ser convertidos em créditos presumidos, na forma proposta no projeto de lei ordinária nº 485/2000, cuja contabilização ocorria a

partir da movimentação orçamentária do Fundo. Outro caso seria o impacto orçamentário e financeiro dos incentivos liberados após o advento da LRF que houvessem ultrapassado o prazo de três anos de sua concessão.

A leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal nos permite constatar que no seu corpo não se encontra nenhum dispositivo vedando a prática da chamada "guerra fiscal" existente atualmente entre os entes da federação brasileira. No entanto, ela impõe limites a essa prática com vistas à preservação do seu equilíbrio fiscal. A extensão das medidas de compensação previstas no seu artigo nº 14 variará, em última análise, e em cada caso, em face da situação econômica, e financeira de cada ente federado, ou seja, da capacidade financeira de cada tesouro estadual de financiar e manter programas de incentivos fiscais.

#### 4.2 - Sobre a concessão de incentivos em desacordo com os dispositivos da lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999.

A segunda parte da denúncia refere-se à concessão de incentivos fiscais às empresas relacionadas no Decreto nº 21.973, de 29 de dezembro de 1999.

De acordo com o denunciante, através do decreto supramencionado teria ocorrido a concessão de incentivos a empresas que se encontravam em uma das seguintes situações:

- não estavam inscritas no Cadastro de Contribuintes de Pernambuco – CACEPE;
- já tiveram inscrição estadual cancelada;
- se inscreveram após a concessão do benefício.

Consideramos não ser procedente esse item da denúncia, pelas razões que passamos a expor:

Em seu artigo 1º o Decreto nº 21.973/99 determina a observação às normas do Decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, que regulamenta a lei nº 11.675/99, em especial, o seu art. 30.

O art. 30 do Decreto 21.959/99 estabelece:

“Art.30 Reputar-se-ão habilitadas, **em caráter precário e excepcional**, para efeitos de concessão dos incentivos fiscais e financeiros, as empresas interessadas que protocolaram **Carta Consulta**, em modelo padrão próprio, junto à AD/DIPER até o dia 24 de dezembro de 1999.

§ 2º No prazo máximo de 6 (seis) meses, contados a partir da publicação deste decreto e ressalvadas as demais disposições pertinentes, será observado o seguinte:

I – os benefícios fiscais e financeiros concedidos nos termos deste artigo poderão ser ratificados, modificados ou suspensos, em função da adequação do projeto às políticas industrial e comercial do Estado;

II – sem prejuízo no disposto no inciso anterior, **o início da fruição ficará condicionado ao atendimento, pela empresa interessada, de todas as exigências cabíveis, devendo a análise do processo por parte do Estado ser concluída no mencionado período**” (Grifos nossos)

O artigo 2º do Decreto nº 21.973/99 condicionou o início da fruição dos incentivos ali concedidos ao atendimento, pelas empresas, de todas as exigências previstas no Decreto nº 21.959/99, observado o prazo de 6 (seis) meses.

O Decreto nº 22.413, de 3 de julho de 2000, ampliou o prazo inicial de 6 (seis) para o atendimento de todas as exigências previstas no Decreto nº 21.959/99 pelas empresas que protocolaram carta consulta, para 12 (doze) meses, contados a partir da publicação do Decreto 21.973/99. Portanto, as empresas relacionadas no Decreto 21.973, tiveram prorrogada a data limite para apresentação de seus projetos para análise, podendo ter ou não seus benefícios ratificados.

Observa-se que a concessão de incentivos fundamentada no Decreto nº 21.973/99 envolveu um procedimento excepcional, uma forma especial de trâmite na concessão de benefícios fiscais ou financeiros. Através da ação do CONDIC houve a aprovação, não do projeto em si, mas de uma carta consulta onde a empresa interessada através de modelo preestabelecido indicou, de forma concisa, informações referentes à empresa que lideraria a implantação do empreendimento, o programa de produção e destino de vendas, os empregos diretos a serem gerados e a necessidade de investimento, de forma a permitir a análise e enquadramento preliminar do pleito. Não sendo exigido naquele momento o certificado de regularidade fiscal emitido pelo fisco estadual, nem mesmo a inscrição estadual – CACEPE.

A edição de cada decreto concessivo do incentivo fiscal e financeiro ficou condicionada à apresentação do projeto completo, acompanhado das certidões de regularidade fiscal, licença de operação ou implantação

emitida pela CPRH, e outras exigidas pela legislação do RPODEPE. Houve nesses casos a necessidade da emissão de dois pareceres pelo Secretário Executivo do CONDIC, Sr. Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira: o primeiro relativo à análise da carta consulta e o segundo relativo à análise do projeto completo.

Durante a auditoria foram verificados todos os processos de incentivos concedidos através de carta consulta e relacionados pelo denunciante, constando em todos eles os dois pareceres supramencionados e as certidões exigidas pela legislação do PRODEPE.

Em 17 de outubro deste ano a posição apresentada pela AD/DIPER mostrava que das cartas consultas aprovadas em 28 de dezembro de 1999, 41% não chegaram a apresentar o projeto, 26% tiveram seus decretos concessivos publicados e o restante encontrava-se em fase de análise.

Observa-se, entretanto, que a ata da reunião 14ª do CONDIC que aprovou as cartas consultas não refletiu esse fato com exatidão, pois que, registrou as referências às cartas consultas como se projeto fossem, não havendo maiores esclarecimentos sobre o caráter singular daquela reunião. No ato convocatório para a referida reunião do CONDIC, também não ficou registrado que a aprovação daqueles pleitos pelo Conselho se daria em caráter precário.

Esta equipe de auditoria solicitou à AD/DIPER uma exposição de motivos sobre a adoção excepcional do procedimento das cartas consultas, o que foi esclarecido pelo ofício DF nº 507/2000.

O ofício relata que durante os meses de outubro, novembro e dezembro de 1999, devido aos rumores oriundos do Governo Federal a respeito da reforma tributária e conseqüentemente da impossibilidade de novas concessões de incentivos no ano de 2000, e ainda devido à postura agressiva do atual governo quanto à atração de novos empreendimentos para o Estado, chegaram à AD/DIPER cerca de 210 propostas para adesão ao PRODEPE, com vistas à implantação, ampliação e revitalização de empreendimentos industriais, importadores e distribuidores. Devido ao grande interesse demonstrado por parte do empresariado em investir no Estado, e com receio de não poder atendê-los quanto à concessão de incentivos, o que fá-los-ia desistir de suas intenções, o CONDIC optou por adotar o modelo de cartas consultas, aprovando-as em bloco e deixando para analisar as propostas definitivamente quando da apresentação do projeto completo.

Portanto, a concessão dos incentivos pelo decreto supramencionado teve caráter precário e excepcional, e ficou condicionada a todas as exigências da legislação do PRODEPE, só sendo publicado o decreto concessivo, caso a caso, após o atendimento de todas elas, inclusive a certidão de regularidade fiscal. No entanto, faltou o registro do procedimento excepcional adotado de carta consulta na ata da 14ª reunião do CONDIC.

Durante a auditoria consultamos o SIAT, sistema alimentado pela Secretaria da Fazenda e que dispõe de informações cadastrais dos contribuintes, com a finalidade de verificar a situação de regularidade fiscal das empresas beneficiárias de incentivos e que tiveram os respectivos decretos concessivos relacionados pelo denunciante. Convém observar que esses decretos relacionam-se tanto aos incentivos aprovados em caráter precário na 14ª reunião do CONDIC (cartas consulta), quanto aos incentivos aprovados através de projetos na 15ª reunião do CONDIC, já no exercício de 2000. Constatou-se que 12 empresas apresentavam situação irregular. O ofício nº 1317/2000-GST, do Secretário da Fazenda do Estado, apresenta a situação dessas empresas no mês de novembro de 2000, conforme atestado às páginas 103/104, deste processo. Quanto às empresas que até aquele momento não tinham atendido as condições de regularidade fiscal, o senhor Secretário informa que estão sendo adotadas as providências cabíveis, informando ainda que desde janeiro de 1999 foram cancelados os benefícios de 7 (sete) empresas. Analisando-se o demonstrativo anexo ao ofício supracitado situado às páginas 104/107 deste processo, observa-se que 8 empresas encontram-se em situação regular, sendo que o Engarrafamento Pitú encontra-se com os débitos garantidos por penhora, a Refrescos Guararapes encontra-se com situação ainda indefinida, estando sob análise da Procuradoria da Fazenda Estadual, e a IBC teve sua inscrição estadual cancelada.

Embora a manutenção da regularidade fiscal se trate de um processo bastante dinâmico, em que a alienação dos dados cadastrais se faz de forma contínua, constatou-se que a grande maioria das empresas beneficiárias de incentivos e relacionadas pelo denunciante encontrava-se até o final da auditoria em situação regular perante o fisco estadual.

Hoje, o acompanhamento das empresas incentivadas é feito pela AD/DIPER e pela Secretaria da Fazenda. Compete à AD/DIPER acompanhar as empresas verificando se o projeto está sendo executado

de acordo com as condições em que foi aprovada a concessão dos incentivos fiscais, no seu aspecto econômico. Não há programação formal de auditoria nas empresas que recebem incentivos, nem na AD/DIPER, nem na Secretaria da Fazenda.

É importante registrar que o Secretário da Fazenda, conjuntamente às informações fiscais encaminhadas através do ofício nº 1317/2000, supra referido, apresenta um resumo da concepção de um Sistema de Acompanhamento e Controle de Incentivos que está em fase final de elaboração e cujos principais objetivos são: cadastramento e acompanhamento dos incentivos concedidos e fornecimento de informações para análise de impacto dos incentivos concedidos sobre arrecadação. Este sistema permitirá tanto à Secretaria da Fazenda, quanto à AD/DIPER acompanhar especificamente as empresas incentivadas. Com a sua implantação a fiscalização por parte da Secretaria da Fazenda será *on line*, permitindo um acompanhamento muito mais preciso do que é realizado hoje. Estão previstas informações sobre:

- pleitos;
- empresas beneficiárias de incentivos por CACEPE, razão social, setor de atividade econômica, meso ou microrregião, município ou situação de fruição;
- projetos aprovados;
- somatório de níveis de investimentos de todos os projetos;
- somatório dos valores da renúncia estimada de todos os projetos;
- somatório dos valores de ICMS pagos pela empresa, antes do pleito;
- percentual do contribuinte em relação ao setor econômico;
- benefícios fiscais concedidos;
- empresas com possibilidade de suspensão ou perda de incentivos.

O sistema será alimentado pela SEFAZ e pela AD/DIPER, permitindo um acompanhamento conjunto e necessário para que sejam obtidas informações capazes de revelar o êxito ou não na concessão dos incentivos, dando subsídios para decisões sobre possíveis alterações no programa de concessão de incentivos fiscais ou mesmo a sua interrupção.

Observa-se que não há previsão para a integração da Procuradoria da Fazenda Estadual ao sistema,

continuando as informações sobre a regularidade fiscal de forma *on line*, não só pela SEFAZ, mas pelos outros usuários do sistema, inclusive os integrantes do Conselho Diretor do PRODEPE, e os conselheiros do CONDIC.

#### **4.3. Sobre a prorrogação do recolhimento do ICMS dos empreendimentos incentivados pelo PRODEPE (decreto nº 22.177/2000).**

O último item da denúncia versa sobre a prorrogação do recolhimento referente à parte incentivada do ICMS devido pelas empresas beneficiárias dos incentivos concedidos no âmbito PRODEPE e PRODEPE II.

A dita prorrogação foi admitida pelo Poder Executivo mediante a edição do Decreto nº 22.177, de 7 de abril de 2000, que concedeu a possibilidade da realização do recolhimento do ICMS referente à parte incentivada da atividade da empresa até a data de 29 de setembro de 2000, dos valores cujo prazo de recolhimento estava prevista pela legislação pertinente para ocorrer nos meses compreendidos entre janeiro de 1999 e agosto de 2000.

Ainda de acordo com o denunciante, essa prorrogação teria dois efeitos:

- A queda no volume arrecadado de ICMS pela empresa beneficiária do incentivo na hipótese de projeto de ampliação, ou pelo setor, na hipótese de implantação ou revitalização, o que contrariaria o artigo nº 23 da lei nº 11.675/99 (PRODEPE II);
- O “falseamento” do cálculo da Receita Corrente Líquida, exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude de a contabilização do ICMS, principal imposto do Estado, não estar sendo devidamente realizada.

Em relação ao argumento do denunciante entendemos não haver procedência uma vez que a medida de precaução contida no artigo nº 23, relativa à manutenção do volume de arrecadação do ICMS, para fins de concessão de novos incentivos, se relaciona à manutenção do “volume de ICMS já arrecadado pela empresa na hipótese de ampliação, ou pelo setor, na hipótese de implantação ou de revitalização” (grifo nosso).

Assim, ao decidir-se acerca da ampliação da atividade de uma empresa para fins de concessão de

incentivo, a linha de produção incentivada a ser instalada não deve implicar em redução do volume de ICMS que já vinha sendo arrecadado pela empresa em relação às suas outras linhas de produção. No caso de implantação ou revitalização de empreendimento, a referência quanto ao volume de ICMS arrecadado deverá tomar como base o setor de atividade, que não poderá ter queda do volume de ICMS arrecadado anteriormente, em virtude da entrada em operação de uma nova empresa cuja instalação decorreu em parte da indução feita por incentivos fiscais.

Portanto, o volume de ICMS que a lei nº 11.675/99, em seu artigo nº 23, faz referência diz respeito aos valores arrecadados antes da entrada em operação das linhas incentivadas, no caso de ampliação, ou da empresa incentivada nos casos de implantação ou revitalização. O importante é observar a natureza dos incentivos concedidos no âmbito do PRODEPE II, referentes ao ICMS a ser gerado nas linhas incentivadas em momento posterior à sua entrada em operação. A leitura dos dispositivos legais referentes ao programa de incentivos pernambucanos permite inferir que esse é um dos núcleos centrais embutidos na sua concepção desde o FUNCRESCE, e sendo objeto de referência neste relatório. Neles se observa a preocupação da manutenção dos volumes correntes de ICMS e a garantia dos volumes transferidos aos Municípios do ICMS gerado pela atividade incentivada (25%).

No que tange ao “falseamento” do cálculo da Receita Corrente Líquida entendemos que a ausência de recolhimento e registro contábil dos valores do ICMS referente aos produtos incentivados reduz o montante da RCL do ponto de vista escritural ou contábil, não havendo no caso do seu regular recolhimento, para os incentivos concedidos através dos financiamentos pela via do Fundo PRODEPE, efeitos financeiros sobre a Receita Corrente Líquida ou melhor dizendo, sobre as disponibilidades financeiras do Tesouro, ou seja, o Tesouro financia o ICMS a recolher de responsabilidade direta do contribuinte incentivado, concedendo-lhe, de acordo com a legislação do PRODEPE II, desconto ou “rebate” sobre o valor financiado de 75%. Os 25% restantes compõem a parcela devida aos Municípios. No caso do crédito presumido, o valor devido não gera registros escriturais ou contábeis do ICMS a recolher, que já sofre dedução pelo próprio crédito presumido.

As razões de ordem pública que fundamentaram a edição do Decreto nº 21.177/00 só podem ser conhecidas após ouvida a autoridade que o editou, o

Exmo. Sr. Governador do Estado. No entanto durante a auditoria coletamos evidências que poderiam indicar a razão de ser desse decreto. São as seguintes:

- No exercício de 1999, conforme informações encaminhadas por ofício C-SFP Nº 366/2000, da Diretoria Financeira de Investimentos da PERPART o volume financeiro das parcelas pendentes de quitação foi de R\$ 88.364.209,40. No exercício de 2000, o volume requerido foi de R\$ 95.032.878,56 como pendentes de quitação;
- As transferências do Tesouro ao Fundo de acordo com registros no SIAFEM foram de R\$ 26.245.285,80 em 1999, quando estavam previstos inicialmente no orçamento R\$ 6.565.200,00. Não houve transferências ao Fundo no exercício de 2000, embora o orçamento inicial contemplasse R\$ 79.000.000,00 para o Fundo.

Como se observa, o Tesouro não disponibilizou recursos que permitissem o financiamento do ICMS incentivado, o que possivelmente explica a prorrogação do ICMS a recolher por parte das empresas incentivadas. O envio à Assembléia Legislativa no final deste ano de Projeto de Lei transformando os financiamentos via Fundo PRODEPE em crédito presumido também pode ser entendida como uma confirmação desse fato.

## 5. Considerações finais.

Com base nas análises desenvolvidas ao longo da auditoria e expostas neste relatório, salvo melhor juízo do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, temos as seguintes considerações finais a tecer com vistas à implementação das medidas consideradas necessárias ao aperfeiçoamento do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco:

- Incluir no decreto concessivo a data prevista para o início do impacto financeiro do incentivo concedido, para que se tenha elementos suficientes para estimar a renúncia de receita no exercício e nos dois seguintes, como exige a LRF;
- Uma vez que o crédito presumido é uma inovação introduzida a partir do exercício de 2000, e já considerada na previsão orçamentária da receita de ICMS para 2001, pelo seu valor líquido, entendemos que para dar maior clareza à previsão de ICMS constante da Lei

Orçamentária Anual, que deveria se indicar em referência de rodapé, ou outro tipo de informação, que a receita de ICMS estimada para o exercício refere-se a valores líquidos, já descontada a estimativa de renúncia da receita constante dos “demonstrativos de compatibilização às metas de política fiscal”: ou se considerar a estimativa do ICMS pelo seu valor bruto, indicando a estimativa da renúncia de receita como um elemento redutor do seu valor:

- Pelo mesmo motivo, transparência, exigência da LRF, demonstrar no Balanço Geral do Estado o efetivo valor da renúncia de receita praticada a partir de agora mediante crédito presumido, além dos incentivos financeiros porventura existentes, no âmbito do PRODEPE, bem como quaisquer outros tipos de incentivo fiscal concedidos;

- Publicar pelo meio que julgar técnica e juridicamente adequado, o volume de renúncia fiscal concedido ao longo do ano, em periodicidade que permita o acompanhamento e controle das disposições e limites constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo-se considerar para apuração do limite anual de concessão de novos incentivos, o efeito do impacto orçamentário e financeiro dos benefícios concedidos em anos anteriores, limitado ao intervalo de três anos, conforme dispõe o artigo nº 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Aperfeiçoar o tipo de acompanhamento em relação às empresas incentivadas, enfatizando não somente a parte financeira e tributária, mas também outros elementos componentes do projeto proposto, de natureza econômica, tal como valores efetivamente investidos, número de empregos gerados, capacidade de produção instalada até o momento, e outros elementos necessários e úteis para: o desenvolvimento de uma análise acerca do atingimento dos objetivos do PRODEPE, e para a verificação da manutenção das condições previstas no projeto que fundamentou a concessão do incentivo à empresa beneficiária do PRODEPE;

- Concluir e consolidar o sistema de acompanhamento de incentivos atualmente em fase de elaboração, para que se possa gerenciar e dispor de informações acerca dos incentivos fiscais concedidos de forma consolidada e em tempo real. Nesse particular, consideramos

relevante a participação da Procuradoria-Geral do Estado no suprimento e implementação das informações referentes aos processos fiscais em tramitação no Poder Judiciário, de empresas pleiteantes ou em gozo de incentivos fiscais:

- Proceder à retificação da ata da 14ª reunião do CONDIC que aprovou o procedimento excepcional de carta consulta, para que reflita, em seu historiado, esse fato.
- À AD/DIPER que proceda à numeração em ordem cronológica da documentação referente aos pleitos das empresas que solicitam os benefícios fiscais do PRODEPE.

## 6. Conclusão

Em face das evidências coletadas e expostas ao longo deste relatório somos da opinião, salvo melhor juízo do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, de que não procedem os termos propostos na presente denúncia. No entanto,

entendemos que, em virtude das profundas alterações por que vem passando o contexto legal no qual o PRODEPE se insere, e da condição especial que envolve a fruição de benefícios fiscais, a necessidade do permanente aperfeiçoamento no acompanhamento não apenas das variáveis fiscais, mas também dos resultados individuais alcançados pelas empresas incentivadas e do Programa de Incentivos como um todo.

É o relatório,

Recife, 5 de janeiro de 2001

Fernando Raposo Gameiro Torres  
matricula 289

Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire  
matricula 314