

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.934, DE 2003

Estabelece o controle da aplicação de recursos de incentivos fiscais.

AUTOR: DEPUTADO CARLOS NADER

RELATOR: DEPUTADO LUIZ CARREIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.934, de 2003, tem como objetivo introduzir instrumentos complementares de controle e fiscalização da aplicação dos recursos oriundos de incentivos fiscais, evitando-se, segundo o autor da proposição, a malversação de tais recursos provocada por atos de corrupção e desvios, como os que acabaram determinando o fechamento da SUDAM e da SUDENE.

A introdução de novos mecanismos de controle na concessão de incentivos fiscais, proposta pelo autor do projeto de lei sob comento, deve ter sido motivada pela divulgação nos últimos anos de desvios de recursos associados aos benefícios fiscais associados ao Imposto de Renda a empresários interessados em investir em projetos nas regiões Norte e Nordeste.

Objetivamente, o Projeto de Lei nº 1.934, de 2003, torna obrigatória a contratação de empresas nacionais ou internacionais de auditoria, de reconhecida idoneidade técnica, para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos derivados de incentivos fiscais pelas empresas beneficiadas, sem prejuízo do controle e da fiscalização exercidos pelos órgãos públicos de controle interno e externo na esfera federal.

Não houve oferecimento de emendas à proposição no prazo regimental.

II- VOTO DO RELATOR

No que se refere ao exame preliminar de adequação orçamentária e financeira, não nos parece que a proposição em tela contraria a legislação vigente que trata de planos, diretrizes e do orçamento na esfera federal.

A norma apenas traça diretrizes complementares a serem observadas pelas instituições financeiras oficiais que estejam diretamente envolvidas na liberação de recursos associados a benefícios fiscais, destinadas a acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos derivados de incentivos fiscais pelas empresas beneficiadas.

Como vimos na parte primeira de nosso parecer, a proposição torna obrigatória a contratação pelas instituições financeiras oficiais de empresas nacionais ou internacionais de auditoria, de reconhecida idoneidade técnica, para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos derivados de incentivos fiscais, sem prejuízo do controle e da fiscalização exercidos pelos órgãos públicos de controle interno e externo na esfera federal.

Ainda que pudéssemos admitir que as medidas definidas no projeto de lei sob comento poderiam ser abrigadas naturalmente no texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no capítulo que tradicionalmente trata da *“Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Crédito”*, não vemos como encontrar óbice ao tratamento do assunto por meio de ato próprio, o que não significa que estejamos de acordo com o teor da proposição.

Salvo melhor juízo, a preocupação do autor do Projeto de Lei nº 1.934/03 parece estar associada em maior grau aos problemas referentes aos desvios ocorridos na gestão do FINAM e do FINOR, pois nos demais casos, não há, grosso modo, maior envolvimento de instituições financeiras oficiais do governo federal no processo de concessão e gestão de benefícios fiscais tributários, regionais ou setoriais.

Os incentivos fiscais associados ao FINAM e ao FINOR, a bem da verdade, constituem modalidade de benefício fiscal de concepção extremamente criativa, concedidos às empresas na forma de inversões financeiras à conta daqueles fundos, por meio de ações ou pela emissão de

debêntures. Trata-se, pois, de uma despesa fiscal que tem como contrapartida a criação de um ativo financeiro à conta do FINAM ou do FINOR.

Nos demais casos, não há o que falar em relação à contratação de empresas nacionais ou internacionais de auditoria para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos derivados de incentivos fiscais, uma vez que a responsabilidade institucional sobre tais atos cabe, basicamente, à Secretaria da Receita Federal.

Mesmo porque, estamos falando de modalidades tradicionais de renúncia tributária. O Poder Público concede um subsídio fiscal com redução definitiva da arrecadação tributária potencial, sem qualquer contrapartida contábil em favor de seu patrimônio, envolvendo, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que fundamenta a exigência e a cobrança dos tributos, beneficiando determinado grupo de contribuintes, em detrimento de outros, com o conseqüente aumento de sua disponibilidade econômica.

Retornando, então, à questão central de que trata o Projeto de Lei nº 1934/03, qual seja a obrigatoriedade de contratação de empresas nacionais ou internacionais de auditoria para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos de incentivos fiscais, especialmente em relação aos incentivos associados ao FINOR e ao FINAM, temos que tal medida já foi ventilada entre as autoridades setoriais, conforme observamos em recente relatório de auditoria operacional do TCU na área.

Segundo o mencionado relatório da Corte das Contas, *“atendendo a pedido da Inventariança (FINAM), auditores do Banco da Amazônia foram cedidos ao Ministério da Integração Nacional para realizarem trabalhos de fiscalização em empreendimentos incentivados e, de acordo com as informações do órgão, já estariam em campo realizando fiscalizações de projetos. Apesar disso, o quantitativo de empreendimentos a serem fiscalizados associados a outros trabalhos a realizar é de tal monta que a força de trabalho disponível não pode realizá-los em tempo razoável, estando sendo estudada a possibilidade de contratação de empresas de auditoria independente para suprir a insuficiência evidenciada.”*

Tal prerrogativa, na verdade, não constitui nenhuma novidade, já que a eventual contratação de empresas de auditoria independente para a fiscalização das empresas beneficiadas com recursos do FINOR e do

FINAM está amparada, já há algum tempo, nas normas que regulamentam a concessão dos benefícios fiscais à conta daqueles fundos.

A Lei nº 8.167, de 16 de janeiro, de 1991, já tratava da matéria, ao dispor sobre incentivos fiscais associados ao imposto sobre a renda e sobre as condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais. O § 2º do art. 10 do retrocitado diploma legal estabelece que *“o acompanhamento e a fiscalização dos projetos beneficiários serão realizados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional, as quais recorrerão ao concurso dos bancos operadores e de auditorias independentes.”*

O dispositivo legal, ainda em vigor, foi observado, como não poderia deixar de ser, na regulamentação do procedimentos de fiscalização das empresas beneficiadas com os incentivos fiscais associados ao FINOR, igualmente mantidos, mesmo com a extinção da SUDENE. No desempenho de sua função, a SUDENE, ou quem lhe suceder, pode realizar, quando julgar necessário, fiscalização conjunta com o BNB, ou exigir uma fiscalização de auditoria independente, custeada com recursos de empresa beneficiária dos recursos do FINOR. O mesmo deve, naturalmente, ocorrer na regulamentação do FINAM.

Por oportuno, e não menos importante em relação à matéria aqui examinada, vale lembrar que o Ministro da Integração Nacional acabou de baixar a Portaria nº 117, de 17 de fevereiro de 2004, criando a Unidade de Gerenciamento dos Fundos de Investimento FINAM e FINOR (UGFIN), que fará justamente o acompanhamento e a fiscalização dos projetos aprovados pelas extintas Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene).

A citada Portaria nº 117/04 lista como competências da UGFIN a análise dos pleitos de adequação dos projetos; a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR); a recomendação de liberação de recursos; o cancelamento de projetos; a emissão de Certificado de Empreendimento Implantado (CEI); a avaliação dos resultados da aplicação dos recursos do Finam e do Finor; e a prestação de contas dos dois fundos.

A UGFIN manterá parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com a Controladoria Geral da União (CGU) e funcionará sob a supervisão direta do Ministro da Integração Nacional. Terá um núcleo central, em

Brasília, dois núcleos regionais - em Belém e no Recife - e quatro núcleos locais, em Manaus, Fortaleza, Salvador e Montes Claros.

Antes de se falar, no entanto, na contratação de empresas de auditoria no processo de fiscalização do FINOR e do FINAM, ainda que prevista em lei, a UGFIN terá que levar em conta as recomendações das auditorias mais recentes do TCU, especialmente em relação à inexistência até pouco tempo de métodos e procedimentos confiáveis de controle e de fiscalização de forma a garantir a verificação da regularidade das inversões fixas, da situação fiscal e previdenciária das empresas e a idoneidade da documentação fiscal apresentada pelos empreendimentos.

Em relação à proposição em tela, podemos verificar, portanto, que a sua aprovação não traria qualquer contribuição aos procedimentos de controle e fiscalização das empresas beneficiadas com recursos do FINAM ou do FINOR.

Em face do exposto, somos pela não implicação da matéria com o aumento da receita ou da despesa pública na esfera federal, não cabendo, pois, exame de adequação orçamentária e financeira. No mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.934, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2004.

DEPUTADO LUIZ CARREIRA
Relator