



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso

Realizado por solicitação
da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso





Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais Concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso

Realizado por solicitação da
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso



IDENTIDADE INSTITUCIONAL

MISSÃO

Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, visando à qualidade dos serviços em benefício da sociedade.

VISÃO

Ser referência em controle externo no Brasil.

VALORES

Agilidade: Agir com dinamismo nas ações do controle externo;

Compromisso: Cumprir e respeitar os pilares da identidade organizacional;

Ética: Agir conforme os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade;

Inovação: Promover ações inéditas nos processos institucionais;

Qualidade: Garantir a eficiência e eficácia do controle externo;

Transparência: Dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.

CORPO DELIBERATIVO

Presidente

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes
Rodrigues Neto

Vice-Presidente

Conselheiro José Carlos Novelli

Corregedor-Geral

Conselheiro Valter Albano da Silva

Ouvidor-Geral

Conselheiro Alencar Soares Filho

Conselheiros

Humberto Bosaipo
Waldir Júlio Teis
Campos Neto

Auditores Substitutos de Conselheiro

Luiz Henrique Lima
Isaías Lopes da Cunha
Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Gustavo Coelho Deschamps

Procuradores

Alisson Carvalho de Alencar
Getúlio Velasco Moreira Filho
William de Almeida Brito Júnior

CORPO TÉCNICO

Risodalva de Castro Almeida
Secretaria de Coordenação Técnica da Presidência

Dulce Rosana Capitula
Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva

Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah
Secretaria Geral do Tribunal Pleno

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário Chefe da Consultoria Técnica

Narda Consuelo Vitório Neiva Silva
Coordenadora de Controle de Obras e Serviços de Engenharia

Marco Aurélio Queiroz de Souza
Coordenador de Controle de Atos de Pessoal

Andréa Christian Mazeto
Secretária de Controle Externo da Primeira Relatoria

Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Secretária de Controle Externo da Segunda Relatoria

Murilo Gonçalo Corrêa de Almeida
Secretário de Controle Externo da Terceira Relatoria

Marcílio Àureo da Costa Ribeiro
Secretário de Controle Externo da Quarta Relatoria

Maria Aparecida Rodrigues de Oliveira
Secretária de Controle Externo da Quinta Relatoria

Silvano Alex Rosa Silva
Secretário de Controle Externo da Sexta Relatoria

CORPO DE GESTÃO

Miguel Augusto de Arruda e Silva
Secretário de Gestão

Airton Carlos da Silva
Secretário Executivo de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo
Secretária Especial de Articulação Institucional

Américo Santos Corrêa
Assessor Especial de Comunicação

Florian Grzybowski
Assessor Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional

Élia Maria Antonieto
Controladora Interna

Carlos Mar Ayc Campelo
Coordenador de Tecnologia da Informação

Enéias Viegas da Silva
Coordenador de Gestão de Pessoas

Tânia de Cássia Melo Bosaipo
Coordenadora de Cerimonial

Conceição de Moraes Pinto Piva
Coordenadora de Apoio Humano

Estela Rosa Biancardi
Coordenadora de Expediente

Marcelo Catalano Corrêa
Coordenador de Administração

Adenir O de Arruda
Coordenador de Segurança

Rodrigo Bressane Spinelli
Diretor da Escola de Contas

Naíse Godoy de Campos Silva Freire
Secretária-Executiva da Ouvidoria-Geral do TCE

**Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais Concedidos pelo
Governo do Estado de Mato Grosso**

Realizado por solicitação da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Cuiabá, dezembro de 2009.

COMISSÃO TÉCNICA AUDITORA DOS INCENTIVOS FISCAIS

SUPERVISÃO

Conselheiro Antonio Joaquim *Presidente do TCE-MT*

COORDENAÇÃO

Luiz Henrique Lima *Auditor Substituto de Conselheiro*

EQUIPE

Carlos Alberto Rezende *SECEX da 5ª Relatoria*

Auditor Público Externo

Carlos Eduardo Amorim França *Consultoria Técnica*

Auditor Público Externo

Gilson Gregório *SECEX da 4ª Relatoria*

Auditor Público Externo

Loide Santana Pessoa..... *Gabinete de Auditor Substituto de Conselheiro*

Auditor Público Externo

Marilene Dias de Oliveira..... *SECEX da 6ª Relatoria*

Auditor Público Externo

Oziel Martins da Silva *Secretaria de Gestão*

Auditor Público Externo

Risodalva Beata de Castro *Gabinete da Presidência*

Auditor Público Externo

Roberto Carlos de Figueiredo *SECEX da 2ª Relatoria*

Auditor Público Externo

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Antecedentes	15
1.2. Objeto da auditoria	16
1.3. Produtos da Comissão Técnica Auditora dos Incentivos Fiscais	16
1.4. Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais - estratégia metodológica	17
1.5. Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais – apresentação do conteúdo	19
2. CONCEITUAÇÃO E ASPECTOS LEGAIS	20
2.1. Conceituação	20
2.2. Aspectos Legais	22
3. CARACTERIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM MATO GROSSO	25
4. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR E CONSTRUÇÃO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO E DE PROCEDIMENTOS	29
4.1 Operacionalização dos incentivos fiscais	29
4.1.1 Incentivos fiscais não-decorrentes de programas	29
4.1.2. Incentivos fiscais decorrentes de programas	30
4.2 Construção da Matriz de Planejamento	32
4.3 Matriz de Planejamento e Questões de Auditoria	34
4.4 Matriz de Procedimentos	37
4.5 Estudos de Caso	38
4.6 Pesquisa desenvolvida pela UFMT	39
5. DIMENSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM MATO GROSSO	40
5.1 Contextualização	40
5.2. Dimensão dos incentivos fiscais segundo as estimativas constantes nas LDOs	41
5.2.1. Renúncia de receita estimada em relação às receitas total e tributária	42
5.2.2. Renúncia de receita estimada em relação aos orçamentos da educação, saúde e segurança pública	43
5.2.3. Renúncia de receita por Secretaria de Estado	45
5.3. Dimensão dos incentivos fiscais segundo a execução orçamentária	48
5.3.1. Renúncia fiscal em relação à receita tributária	48
5.3.2. Renúncia de receita realizada em 2008 em relação a 2007	51
5.3.3. Renúncia da receita realizada em relação à estimada em 2008	55
5.3.4. Renúncia da receita realizada em relação às despesas nas funções educação, saúde e segurança pública	58
5.3.5. Renúncia da receita realizada em relação ao PIB estadual	60
5.4. Renúncia da receita decorrente de programas vinculados à SICME	62
5.4.1. Divergência nos dados oficiais	63
5.4.2. Distribuição dos benefícios por programa	65
5.4.3. Distribuição dos benefícios por município	66
5.4.4. Distribuição dos benefícios por empresa	67
6. CONCESSÃO E ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS	69
6.1. Incentivos fiscais não-programáticos	69
6.1.1. Observações Iniciais	69
6.1.2. Sistemática de Controle	70
6.1.3. A GIA no contexto dos incentivos fiscais	71

6.1.4. Procedimentos ‘extra-convênio’	72
6.1.5. Contabilização de incentivos fiscais estaduais	72
6.2. Incentivos fiscais programáticos	76
6.3. Principais achados dos estudos de caso	80
7. RESULTADOS DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS FISCAIS	85
7.1. Avaliação de resultados	85
7.2. Comparativo da renúncia de receita (SICME) com a geração de empregos	90
7.3. Principais achados dos estudos de casos	95
8. O CONTROLE EXTERNO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS	99
9. SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTAS	99
9.1. Sumário de achados	99
9.2. Propostas e recomendações relativas à concepção da política de incentivos fiscais	109
9.3. Propostas e recomendações relativas à concessão dos incentivos fiscais	110
9.4. Propostas e recomendações relativas ao controle dos incentivos fiscais	110
9.5. Propostas e recomendações relativas à transparência dos incentivos fiscais	112
9.6 Conclusão geral	112
10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	113

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Comparativo da renúncia de receita com as receitas total e tributária	42
Gráfico 2 - Comparativo da renúncia de receita com os orçamentos da educação, saúde e segurança pública	44
Gráfico 3 - Estimativa da renúncia da receita por Secretaria de Estado no exercício 2008	47
Gráfico 4 - Renúncia fiscal em relação a receita tributária	49
Gráfico 5 - Renúncia fiscal em relação a receita total – Comparação com outros Estados	51
Gráfico 6 - Evolução da renúncia da receita por programas	54
Gráfico 7 - Comparativo da denúncia da receita realizada com estimativa em 2008	57
Gráfico 8 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o empenhado nas funções Educação, Saúde e Segurança Pública	59
Gráfico 9 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o PIB	61
Gráfico 10 - Comparativo dos incentivos fiscais realizados em 2008 no Balanço Geral e SICME	64
Gráfico 11 - Incentivos Fiscais concedidos pela SICME em 2008	66
Gráfico 12 - Renúncia de receita e geração de empregos – Dados Acumulados de 1998 a 2008	92
Gráfico 13 - Comparativo da renúncia de receita com a geração de empregos – Dados Anuais de 1998 a 2008	93

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Comparativo da renúncia de receita com os orçamentos da educação, saúde e segurança pública	43
Tabela 2 - Estimativa da renúncia da receita por Secretaria de Estado	45
Tabela 3 - Renúncia fiscal em relação a receita tributária	48
Tabela 4 - Renúncia fiscal em relação a receita total - 2008	50
Tabela 5 – Evolução da renúncia da receita por programas	52
Tabela 6 – Comparativo da renúncia da receita realizada com a estimada em 2008	55
Tabela 7 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o empenhado nas funções Educação, Saúde e Segurança Pública	58
Tabela 8 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o PIB estadual	60
Tabela 9 – Comparativo dos incentivos fiscais realizados em 2008 no Balanço Geral e SICME	63
Tabela 10 - Inconsistência entre os dados fornecidos pela SEDER	64
Tabela 11 - Distribuição por Município de localização das empresas beneficiadas de 1998 a 2008	66
Tabela 12 - Renúncia da Receita. Programas vinculados à SICME. Ranking das empresas beneficiadas de 1998 a 2008	67
Tabela 13 - Renúncia da Receita. Programas vinculados à SICME. Ranking das empresas beneficiadas em 2008	68
Tabela 14 - Incentivos concedidos e geração de empregos	91

Anexos

Anexo A – Síntese da legislação

Anexo B – Histórico da legislação

Anexo C – Detalhamento da estimativa da renúncia fiscal

Anexo D – Planilhas e Papéis de Trabalho

Anexo E – Estudo de caso Cotton King Ltda.

Anexo F – Estudo de caso Bimetal Indústria e Comércio de Produtos Metalúrgicos Ltda.

Anexo G – Estudo de caso Companhia de Bebidas das Américas – AMBEV

Anexo H – Estudo de caso Bunge Alimentos S/A

Anexo I - Estudo de caso Contini & Cia. Ltda.

Anexo J – Estudo de caso INTERCOOP - Integração dos Suinocultores do Médio Norte de Mato Grosso Ltda.

Anexo K – Estudo de caso Guilherme Augustin, produtor rural

Anexo L – Estudo de caso Eraí Maggi Scheffer, produtor rural

Lista de Siglas

AL-MT – Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

CDA – Conselho de Desenvolvimento Agrícola

CEDEM – Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial

CEDTUR – Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo

CODEIC – Conselho de Desenvolvimento Industrial e Comercial

CONDEPRODEMAT – Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso

CONCIT – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

DOE/MT – Diário Oficial do Estado de Mato Grosso

FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso

FCO – Fundo Constitucional do Centro Oeste

FDR – Fundo de Desenvolvimento Rural

FECOMÉRCIO - Federação do Comércio do Estado de Mato Grosso

FEGCMT – Federação dos Empregados nos Grupos do Comércio do Estado de Mato Grosso

FETAGRI – Federação dos Trabalhadores da Agricultura

FIEMT – Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso

FUNDEA – Fundo Estadual de Desenvolvimento Ambiental

FUNDEI – Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial

FUNDEIC – Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e Comercial

FUPIS – Fundo Partilhado de Investimentos Sociais

FUNTEC – Fundo Estadual de Tecnologia

FUNTUR – Fundo Estadual de Desenvolvimento do Turismo

GIA - Guia de Informação e Apuração do ICMS

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

IESMT – Instituições de Ensino Superior do Estado de Mato Grosso

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PROALMAT – Programa de Incentivo à Cultura do Algodão

PROARROZ – Programa de Incentivo à Cultura do Arroz

PROCAFÉ – Programa de Incentivo à Cultura do Café
PROCOURO – Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Boi
PRODEA – Programa de Desenvolvimento Ambiental
PRODECIT – Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Mato Grosso
PRODEI – Programa de Desenvolvimento Industrial
PRODEIC – Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso
PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROLEITE – Programa de Incentivo à Cultura do Leite
PROMADEIRA – Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Madeira
PROMINERAÇÃO – Programa de Desenvolvimento da Mineração
SAD – Secretaria de Estado de Administração
SECEX – Secretaria de Controle Externo
SECITEC – Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SEDER – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural
SEDTUR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo
SEFAZ – Secretaria de Estado de Fazenda
SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SETEC – Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania
SICME – Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração
TCE/MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

Agradecimentos

A comissão registra seu agradecimento a todos os que colaboraram com o desenvolvimento de seus trabalhos, nas Secretarias de Estado, nas empresas visitadas, na Universidade Federal de Mato Grosso e nos demais Tribunais de Contas brasileiros. Agradecemos também aos seguintes colegas que participaram da primeira etapa deste trabalho: Gleice Néia da Guia Magalhães Ramos e Victor Augusto Godoy.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

O tema dos incentivos fiscais constitui uma preocupação permanente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. De fato, a matéria foi objeto de trabalhos específicos em 2000, 2001 e 2003 e tratada na Resolução nº 01 de 18/ 03/ 2003 e na Instrução Normativa nº 02 de 17/ 02/ 2004, bem como objeto de apontamentos nos Relatórios das Contas Anuais de Governo, a exemplo do exercício de 2008. Nesse último Relatório, constatou-se:

- ✓ a ausência de medidas eficazes para o controle de resultados inerentes aos incentivos fiscais programáticos concedidos pelas unidades finalísticas;
- ✓ a fragilidade do sistema de controle da concessão dos incentivos fiscais não programáticos administrados por órgãos da administração Direta do Estado de Mato Grosso.

O presente trabalho teve início a partir de solicitação dirigida ao TCE/ MT, em 2008, pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e acatada pelo Conselheiro Presidente Antonio Joaquim, para a realização de auditoria nos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado nos últimos 10 anos, “objetivando informar a população sobre a situação em que se encontram as ações do Governo do Estado”.

Por despacho do Conselheiro Presidente, foram publicadas as Portarias nº 082/ 2008 - DOE/ MT de 09/ 06/ 2008, nº 99/ 2008 - DOE/ MT de 01/ 07/ 2008, nº 038/ 2009 – DOE/ MT de 11/ 03/ 2009, e nº 079/ 2009 – DOE/ MT de 12/ 08/ 2009, constituindo a Comissão Técnica

Auditora dos Incentivos Fiscais, composta por 07 Auditores Públicos Externos integrantes das Relatorias e da Presidência, sob a coordenação do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima e supervisão do Conselheiro Presidente Antonio Joaquim.

1.2. Objeto da auditoria

Tal como se observa nas solicitações do Presidente da Assembleia Legislativa, o objeto da auditoria foi apresentado de forma ampla e genérica ao TCE/ MT, abrangendo todos os incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado a partir de 1998.

Todavia, considerando a ausência de documentos e informações relativos a todo o período solicitado, conforme será demonstrado neste relatório, e com o objetivo de delimitar o escopo da auditoria e assegurar maior objetividade e efetividade aos trabalhos, a Comissão Técnica Auditora propôs, e o Presidente do TCE/ MT aprovou, focar a auditoria na análise dos procedimentos relativos à operacionalização dos incentivos fiscais no seu estado atual, incluindo a concessão, controle, acompanhamento e transparência, para, ao final, propor ações de melhorias futuras. Nestas, serão também incluídas aquelas relacionadas à sistemática de controle e acompanhamento permanente por parte do TCE/ MT, no exercício do controle externo.

1.3. Produtos da Comissão Técnica Auditora dos Incentivos Fiscais

Considerando a delimitação do objeto da auditoria e os resultados esperados, são produtos da Comissão Técnica Auditora dos Incentivos Fiscais:

- a) Relatório Diagnóstico dos Incentivos Fiscais, consubstanciado em documento preliminar, datado de junho de 2009, elaborado com o objetivo de apresentar aos interessados (1) o

diagnóstico dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo de Mato Grosso a partir de 1998, com base nas informações fornecidas pelas Secretarias Finalísticas do Estado, bem como (2) a avaliação preliminar da Comissão Técnica Auditora acerca da operacionalização dos incentivos fiscais no âmbito do Governo do Estado e das ações de Controle Externo pelo TCE/ MT, de forma a fundamentar a proposição das questões de auditoria que nortearão as conclusões da Comissão em seu produto final.

- b) Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais, consubstanciado neste documento, concluído ao final do segundo semestre de 2009, em que são apresentadas (1) as conclusões da Comissão Técnica Auditora decorrentes da análise dos mais diversos aspectos relacionados às questões de auditoria propostas no Relatório Diagnóstico, bem como (2) as proposições de melhorias futuras a serem implementadas nas fases de operacionalização e controle externo dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso.

1.4. Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais - estratégia metodológica

Na execução de seus trabalhos, a Comissão Técnica Auditora dos Incentivos Fiscais adotou os seguintes procedimentos:

- a) debate e alinhamento do tema em reuniões ordinárias da Comissão;
- b) coleta de dados e entrevistas com autoridades e técnicos do governo nas unidades finalísticas;
- c) reuniões temáticas no TCE/ MT, ocasião em que representantes da SEFAZ, da SICME e do CONDEPRODEMAT, separadamente, apresentaram aos membros da Comissão os

mais diversos aspectos relacionados à operacionalização dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado no período sob auditoria;

- d)** pesquisa e análise de informações constantes na legislação, em documentos e informações, nos sistemas informatizados estaduais, em trabalhos anteriores do TCE-MT e no Parecer Prévio do TCE/MT sobre as Contas Anuais de Governo – 2008;
- e)** pesquisa e análise de entendimentos de doutrinadores e na jurisprudência do TCE/ MT;
- f)** definição e execução de Matriz de Planejamento e Matriz de Procedimentos;
- g)** entrevistas com especialistas da área acadêmica (UFMT) e leitura e análise de relatórios de pesquisa;
- h)** *benchmarking* junto a outras Cortes de Contas brasileiras; e
- i)** estudos de casos, incluindo entrevistas, inspeções e exame documental em empresas beneficiárias de incentivos fiscais concedidos pelo estado de Mato Grosso.

O presente trabalho enfrentou e reflete as seguintes limitações, além das mencionadas na Matriz de Planejamento:

- a)** dificuldade de acesso a dados, documentos e informações, especialmente na SEFAZ;
- b)** dificuldade de agendamento das visitas a empresas selecionadas para a realização de Estudos de Caso;
- c)** ausência de um membro da equipe com experiência de auditoria de tecnologia da informação; e
- d)** necessidade de diversos membros da equipe atenderem a outras demandas do Tribunal de Contas.

O acúmulo de atividades no final do ano de 2009 inviabilizou a realização de um painel de referência com especialistas. É possível, no entanto, programá-lo para 2010, por ocasião de eventual revisão/atualização deste Relatório.

1.5. Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais – apresentação do conteúdo

Integram o conteúdo deste Relatório de Auditoria, além desta introdução, informações gerais relacionadas à conceituação e aos aspectos legais afetos aos incentivos fiscais, bem como sua caracterização no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Na seqüência, são apresentadas as regras gerais estabelecidas na legislação estadual relativas à operacionalização dos incentivos fiscais no seu estado atual, incluindo a concessão, o controle, o acompanhamento e a transparência, bem como o diagnóstico preliminar da Comissão Técnica Auditora acerca da implementação dessas regras nas unidades finalísticas do Estado, que fundamentou a proposição de questões de auditoria, consubstanciadas em Matriz de Planejamento e Matriz de Procedimentos que orientaram o desenvolvimento do trabalho da Comissão.

O tópico seguinte apresenta os dados orçamentários e financeiros representativos da dimensão econômica da renúncia de receita, correlacionando-os a outras variáveis tais como os gastos públicos em educação, saúde e segurança, o crescimento do PIB e informações relativas a outros estados da federação.

Adiante, são descritos os principais achados das equipes responsáveis pelos Estudos de Caso, destacando-se aqueles de interesse mais geral, ou seja, não característico da particularidade de determinada empresa. Os achados estão agrupados na seqüência das questões de auditoria,

sempre indicando as evidências em que estão baseados e, na sua maioria, acompanhados de propostas e recomendações.

Ao final, apresenta-se uma síntese dos achados e propostas e formula-se uma proposta de encaminhamento.

Os Anexos referentes a Estudos de Casos, bem como os papéis de trabalho e demais documentos utilizados pela comissão encontram-se arquivados neste Tribunal.

2. CONCEITUAÇÃO E ASPECTOS LEGAIS

2.1. Conceituação

Segundo Adilson Rodrigues Pires¹, tarefa das mais complexas consiste em unificar os conceitos emitidos por autores brasileiros ao tratarem dos incentivos fiscais.

Os aspectos mais relevantes dos incentivos podem ser sintetizados na afirmação a seguir de Marcos André Vinhas Catão:

Em uma primeira abordagem, ao menos para saciar o desejo de uma definição, vemos que os 'incentivos fiscais' são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico.²

1 Adilson Rodrigues Pires: Doutor em direito econômico e de sociedade pela Universidade Gama Filho. Professor adjunto de direito financeiro da UERJ. É um dos autores do livro : Incentivos Fiscais. Questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. São Paulo: MP Editora, 2007.

2 Marcos André Vinhas Catão é autor do livro: Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Aurélio Pitanga Seixas Filho destaca que “os incentivos fiscais são concedidos para exercerem uma função de desenvolver determinada atividade, considerada relevante para o legislador.”³

Como acentua Almeida⁴:

O ato de renunciar à receita pública é, em essência, uma política de governo como todas as demais implementadas com o objetivo de executar as Funções inerentes aos entes políticos que constituem as diferentes esferas de governo: federal, estadual e municipal. Trata-se de política pública consagrada em âmbito internacional, de aplicação difundida em países de todos os continentes, sem distinções de nível de desenvolvimento econômico-social e regime de governo, cujo propósito é promover o suporte financeiro necessário à realização de Programas, Projetos e Atividades de interesse da sociedade e destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico nas diferentes regiões geo-econômicas do país. Outro objetivo relevante é o desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e o favorecimento a determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes.

Por conseguinte, os incentivos fiscais têm como propósito promover o suporte financeiro necessário à realização de programas, projetos e atividades de interesse da sociedade, destinados à promoção do desenvolvimento socioeconômico nas diferentes regiões, e ainda, o desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos, considerando as potencialidades regionais.

3 Teoria e prática das isenções tributárias. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p.114.

4 Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Revista do TCU 84, abr./jun. 2000, p. 19-62.

Entende-se a renúncia fiscal como a parte dos tributos devida pelos contribuintes pessoas físicas e jurídicas (empresas e organizações) que o Estado declina arrecadar.

A Receita Federal do Brasil utiliza o termo “gasto tributário”, assim conceituado⁵:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

A redução da arrecadação tributária, em decorrência dos diferentes tipos de benefícios tributários, não pode ser confundida com as modalidades conhecidas de perdas de receita tais como: elisão, sonegação, transferências constitucionais, ineficiência da administração tributária e outros.

2.2. Aspectos Legais

A concessão de incentivos fiscais estaduais fundamenta-se na seguinte legislação:

- a) Constituição Federal de 1988 (arts. 70, 150, II e § 6º, 151, I, 155, § 2º, XI, g e 165, § 6º);
- b) Código Tributário Nacional (arts. 156 e 175);
- c) Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975;
- d) Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996;

5 Demonstrativo dos gastos tributários 2009 – disponível em www.receita.fazenda.gov.br

- e) Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (arts. 11 e 14);
- f) Lei Estadual nº 7.958, de 25 de setembro de 2003;
- g) Decreto Estadual nº 1.432/2003;
- h) Diversas normas estaduais relacionadas no Anexo A deste relatório – Síntese da Legislação;

A Constituição Federal define regras gerais para a concessão de incentivos fiscais.

Inicialmente, especifica que a renúncia de receitas será objeto da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (caput do art. 70) a ser exercida pelas Cortes de Contas em auxílio ao Poder Legislativo (caput do art. 71 c/c art. 75).

A exigência da estrita legalidade na concessão de renúncia fiscal foi fixada no § 6º do art. 150:

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

Por seu turno, o art. 151, autorizou a União a conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.

O texto constitucional, pelo art. 165, § 6º, determina que o projeto de lei orçamentária anual seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Conforme sintetizou Lima⁶:

A renúncia de receitas é tratada com destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigiu que:

- a) conste da LDO um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita;
- b) conste da LOA, além do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, previsto no § 6º do art. 165 da CF, informações sobre as medidas de compensação a renúncias de receita; e
- c) toda medida que implique em 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 à LDO 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, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO;

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.

A norma especifica que a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

6 Controle Externo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 3a. ed., p. 33-34.

Desse modo, a renúncia fiscal tem que ser submetida ao Poder Legislativo, não podendo afetar os resultados fiscais definidos pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

3. CARACTERIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM MATO GROSSO

A normatização dos incentivos fiscais estaduais pode ser caracterizada em três modelos de normas: impositivo, autorizativo e deliberativo.

Pelo modelo impositivo, o Estado de Mato Grosso está obrigado à adesão de normas emitidas pelo CONFAZ, através de convênios, nos termos da Lei Complementar Federal nº 24/ 1975. Tais incentivos não decorrem de uma decisão política dos Poderes de Mato Grosso e são regulamentados pela legislação do ICMS. Nada obstante, cumpre ao Estado verificar se a fruição de tais incentivos observa as condições legais.

Na norma autorizativa, também fruto de convênios do CONFAZ, o Estado tem a faculdade de implementar ou não os incentivos nela abordados. Essa norma está vinculada a condicionantes políticos e fiscais de cada ente federativo.

Os benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado vinculados ao ICMS foram autorizados pelas Leis nº 7.098/ 1998, 7.609/ 2001 e 7.867/ 2002 e regulamentados pelo Decreto nº 1.268/ 2003. Os benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado vinculados ao IPVA foram autorizados pelas Leis nº 7.301/ 2000 e 7.752/ 2002 e regulamentados pelo Decreto nº 1.977/00 e Portaria nº 93/2000.

E, por fim, quanto à norma deliberativa, o Estado, em razão dos seus interesses e necessidades, edita normas de renúncia fiscal sem a participação do CONFAZ. É nesse modelo que prospera a tão comentada 'guerra fiscal'. Em nome da atração de investimentos e da garantia da competitividade dos produtos/ empresas locais, o Estado de Mato Grosso edita normas de interesse local válidas somente em seu território. Data de 1988 a criação do primeiro incentivo fiscal com a finalidade de alavancar o desenvolvimento industrial e comercial do Estado de Mato Grosso (PRODEI). O histórico da legislação consta do anexo B.

No Estado de Mato Grosso, em face da contabilização adotada, a renúncia de receitas é dividida em duas partes: a decorrente de programas e a não-decorrente de programas.

Resumidamente, a renúncia de receitas decorrente de programas é aquela que exige uma contraprestação formal dos beneficiários. A fruição desse benefício carece de enquadramento às regras pré-definidas nos diversos programas fiscais ofertados pelo Estado.

Já a renúncia não-decorrente de programas é aquela disponibilizada em caráter geral. Ou seja, o usufruto do benefício é aberto aos contribuintes pertencentes ao segmento beneficiado, não estando vinculado a nenhuma contraprestação condicional, isso, sob o ponto de vista de sua fruição, pois, não se pode excluir dessa modalidade de incentivos o condicionamento ao desenvolvimento do Estado.

Pode-se dizer que, basicamente, a primeira é viabilizada e controlada pelas unidades finalísticas; já a segunda, em termos gerais, pela SEFAZ, sendo todas supervisionadas por esta última. Porém, há exceções, visto que a LOA-2009 vincula alguns benefícios não-programáticos à SICME e à SETEC.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Mato Grosso é composto por cinco Programas Setoriais de Incentivo. Este plano tem como objetivo ordenar as ações de Governo voltadas a atrair e estimular investimentos para o Setor Industrial e Comercial, Rural, Turismo, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente. São eles:

- ✓ Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado, vinculado à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia;
- ✓ Programa de Desenvolvimento Rural do Estado, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural;
- ✓ Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado, vinculado à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior;
- ✓ Programa de Desenvolvimento do Turismo, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo;
- ✓ Programa de Desenvolvimento Sustentável, vinculado à Secretaria Especial do Meio Ambiente.

Ademais, a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia é o órgão gestor dos Programas de Incentivos Fiscais:

- ✓ PROALMAT-Indústria, criado pela Lei nº 6.883/ 1997 e regulamentado pelo Decreto nº 1.589/1997;
- ✓ PROMADEIRA, criado pela Lei nº 7.200/1999 e regulamentado pelo Decreto nº 1.239/2000;
- ✓ PROCOURO, criado pela Lei nº 7.216/1999 e regulamentado pelo Decreto nº 1.290/2000;
- ✓ PROLEITE, criado pela Lei nº 7.608/2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.629/2002;

- ✓ PROMINERAÇÃO, criado pela Lei nº 7.606/2001 e regulamento pelo Decreto nº 4.135/2002;
- ✓ PROCAFÉ, criado pela Lei nº 7.309/2000 e regulamentado pelo Decreto nº 2.437/2001;
- ✓ PROARROZ, criado pela Lei nº 7.607/01 e regulamentado pelo Decreto nº 4.366/2002;
- ✓ PRODEI criado pela Lei nº 5.323/1988 e regulamentado pelo Decreto nº 1.589/1997; e
- ✓ PRODEIC criado pela Lei nº 7.958/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 1.432/2003.

Releva destacar a sanção, em 30/ 06/ 2009, da Lei 9.165/ 2009, que dispõe sobre a concessão de isenção de tributos estaduais referentes a fatos geradores relacionados às competições da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014.

Importa registrar a existência de questionamentos jurídicos quanto à constitucionalidade das concessões efetivadas por meio de Decretos do Governador do Estado, inclusive em relatório da Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria⁷, por ocasião da análise das contas de 2008 da SICME.

7

⁷ TC 6.138-7/ 2009. Com a posse do Conselheiro Campos Neto, a referida unidade técnica hoje constitui a Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria.

4. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR E CONSTRUÇÃO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO E DE PROCEDIMENTOS

4.1 Operacionalização dos incentivos fiscais

4.1.1 Incentivos fiscais não-decorrentes de programas

Conforme já comentado, os incentivos fiscais não-decorrentes de programas são aqueles disponibilizados em caráter geral, ou seja, o usufruto do benefício é aberto aos contribuintes pertencentes ao segmento beneficiado, não estando em regra vinculado a nenhuma contraprestação condicional.

Os incentivos não-decorrentes de programas necessitam de pelo menos dois tipos de controle: um sob o aspecto fiscal e outro no que concerne ao alcance dos objetivos.

O primeiro controle é para aferir o montante da renúncia e o segundo para avaliar o seu resultado socioeconômico.

Por serem de caráter geral e, em regra, não exigirem contraprestação individual condicional, os incentivos não-programáticos carregam na sua essência as dificuldades naturais de controle fiscal, diferentemente do que ocorre com os incentivos programáticos, os quais, por estarem vinculados a programas concretos, apresentam certa facilidade, se comparados com os incentivos não-decorrentes de programas.

Diante dessas dificuldades, para fins de controle, a SEFAZ utiliza dados já declarados pelos contribuintes através da GIA (art. 281 do Regulamento do ICMS), para, dentre outras:

- a)** avaliação de arrecadação;
- b)** avaliação de resultados econômicos da política tributária;

- c) avaliação da evolução de cadeias produtivas; e
- d) dimensionamento de políticas públicas.

4.1.2. Incentivos fiscais decorrentes de programas

O controle dos incentivos fiscais administrados pelas unidades finalísticas é dividido em duas partes: o enquadramento técnico e o controle da execução dos programas.

Seguem-se, inicialmente, comentários sobre o enquadramento técnico.

Pela lei, qualquer segmento de atuação tem direito a usufruir dos incentivos fiscais, desde que a empresa se encaixe nas seguintes modalidades:

- a) Implantação: cabe às empresas formalizadas dentro das regras normais de constituição que estão em fase inicial de implantação estrutural física de sua logística;
- b) Ampliação: cabe às empresas constituídas que desejam ampliar sua capacidade instalada de produção;
- c) Modernização: cabe às empresas ativas que se propõem à substituição de sua unidade e tecnologia industrial; e,
- d) Reativação: cabe às empresas já constituídas em território mato-grossense, porém, paralisadas na forma condicional prevista pelos órgãos competentes e pelas normas que regem a matéria, que demonstrarem interesse em investir no Estado.

A empresa interessada no benefício fiscal oferecido pelo Estado, desde que se enquadre numa das situações já elencadas inicialmente, e ainda que atenda total ou parcialmente aos critérios fixados na política de desenvolvimento do Estado, pode fazer solicitação de

enquadramento ao benefício através do documento denominado 'carta-consulta'.

Além da 'carta-consulta', o interessado pelo benefício fiscal pode ingressar com documento de consultoria técnica elaborado por profissionais competentes, desde que atendendo as exigências da unidade finalística correspondente.

A 'carta-consulta', após apresentada, passa pelo crivo técnico da secretaria finalística, e a seguir é submetida à análise do CONDEPRODEMAT.

O CONDEPRODEMAT é um conselho gestor deliberativo, constituído por representantes do governo (SEPLAN, SICME, SEFAZ, SEDER, SEMA, SEDTUR, SECITEC, SETEC, ALMT) e da sociedade (FIENT, FAMATO, FECOMÉRCIO, FETAGRI, FEGCMT, IESMT, Federação dos Trabalhadores da Indústria). Entre as suas incumbências, inclui-se a definição das diretrizes, dos percentuais de incentivos fiscais, dos produtos e das mercadorias que poderão ser beneficiados com os referidos incentivos.

Sob essa ótica, compete ao Conselho analisar todos os processos de solicitação de incentivos fiscais apresentados pelos interessados e definir os prós e contras a sua concessão.

Uma vez aprovados pelo Conselho, a implantação, o desenvolvimento, o acompanhamento e o controle dos incentivos dentro de suas respectivas áreas passam a ser incumbência de cada secretaria finalística.

Conjuntamente com cada secretaria finalística, atuará um Conselho Estadual⁸ específico, a quem compete avaliar e definir os segmentos econômicos que serão beneficiados e os indicadores de resultados, procedendo posteriormente à análise dos projetos de enquadramento de beneficiários.

8 Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial – CEDEM, juntamente com a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia; Conselho de Desenvolvimento Agrícola - CDA, juntamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural; Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONCIT, juntamente com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior; Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo - CEDTUR, juntamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo.

Após a aprovação da 'carta-consulta', pelo CONDEPRODEMAT, é assinado um 'protocolo de intenções' entre a empresa e o Governo do Estado.

Inicia-se, então, a fase do controle da execução dos programas.

4.2 Construção da Matriz de Planejamento

Como resultado do diagnóstico preliminar desenvolvido, foram propostas as seguintes questões de auditoria.

Questão nº 01: Há controle efetivo do Governo sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado?

Para tal avaliação, propôs-se investigar os seguintes aspectos:

- ✓ se a concessão, o acompanhamento e o controle dos incentivos fiscais estão devidamente regulamentados;
- ✓ se na concessão dos incentivos fiscais são observados os princípios da administração (impressoalidade, legalidade, transparência, publicidade, eficiência);
- ✓ se existem sistemas informatizados adequados ao efetivo controle dos incentivos fiscais; e
- ✓ se há fiscalização permanente/ sistemática/ periódica sobre os incentivos fiscais concedidos.

Questão nº 2: O Estado de Mato Grosso tem auferido resultados positivos com a concessão dos incentivos fiscais?

Para tal avaliação, propôs-se investigar os seguintes aspectos:

- ✓ se a legislação e a operacionalização dos incentivos fiscais são adequadas para o atingimento dos resultados esperados;
- ✓ se há mensuração permanente/ sistemática/ periódica/ confiável dos resultados dos incentivos fiscais;
- ✓ se são adotadas ações efetivas diante da constatação de não atingimento dos resultados esperados.

Questão nº 03: Há oportunidades de melhoria no controle externo pelo Tribunal de Contas sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado de MT?

A questão justifica-se, considerando que um dos objetivos do trabalho desta Comissão é a proposição de medidas visando o aprimoramento do controle externo sobre a renúncia de receitas, foi apresentada a seguinte questão de auditoria.

Para tal avaliação, propôs-se investigar os seguintes aspectos:

- ✓ Se o controle externo dos incentivos fiscais por parte do TCE/ MT está devidamente regulamentado e operacionalizado;
- ✓ Se a regulamentação existente necessita de aprimoramento;
- ✓ Se há necessidade de alterações na regulamentação e operacionalização do controle da renúncia de receitas pelo TCE/MT.

Por considerar aspectos internos da organização e funcionamento do TCE-MT, as considerações e propostas relativas à questão 3 são objeto de relatório apartado.

4.3 Matriz de Planejamento e Questões de Auditoria

A Matriz de Planejamento é uma ferramenta utilizada em auditorias operacionais com o fito de sintetizar as questões de auditoria e sistematizar o planejamento das atividades de auditoria.

MATRIZ DE PLANEJAMENTO

OBJETIVO: Auditoria com o objetivo de avaliar a sistemática de concessão de incentivos fiscais no estado de Mato Grosso.

PROBLEMA: Dúvidas quanto à regularidade e aos resultados da política de incentivos fiscais do estado de Mato Grosso.

QUESTÃO DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MÉTODO ANÁLISE DE DADOS	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
1. Há controle efetivo do Governo sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado?	✓ Regras de concessão ✓ Rotinas de acompanhamento ✓ Relatórios de controle e avaliação ✓ Organização de bancos de dados e sistemas informatizados ✓ Grau de abrangência, confiabilidade e segurança dos sistemas ✓ Auditorias realizadas ✓ Comunicações entre a SEFAZ e as Secretarias finalísticas ✓ Ocorrências de irregularidades e medidas adotadas ✓ Treinamentos realizados para os usuários dos sistemas ✓ Confirmação do recolhimento das amortizações vencidas	✓ Secretarias de Estado ✓ Auditoria Geral do Estado ✓ Órgãos de classe ✓ Beneficiários ✓	✓ Pesquisa documental e na legislação ✓ Visitas de estudo ✓ Pesquisa documental e na legislação ✓ Entrevistas ✓ Questionários ✓ Estudos de caso ✓ Pesquisa em sistemas informatizados	✓ Análise qualitativa dos dados obtidos ✓ Triangulação de informações	✓ Análise das concessões será baseada em uma amostra restrita. ✓ Fidedignidade das informações obtidas. ✓ Impossibilidade de verificação em todas os programas e em todos os incentivos não-programáticos ✓ Quantidade de respostas aos questionários recebidas ✓ Qualidade das informações recebidas	✓ Se a concessão, o acompanhamento e o controle dos incentivos fiscais estão devidamente regulamentados. ✓ Se na concessão dos incentivos fiscais são observados os princípios da administração (impeccabilidade, legalidade, transparência, publicidade, eficiência). ✓ Se existem sistemas informatizados adequados para o efetivo controle dos incentivos fiscais. ✓ Se há fiscalização permanente/sistemática/periódica sobre os beneficiários dos incentivos fiscais. ✓ Se há riscos de fraudes no processo.

QUESTÃO DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MÉTODOS DE ANÁLISE DE DADOS	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
Q2. O estado de Mato Grosso tem auferido resultados positivos na concessão dos incentivos fiscais?	✓ Relatórios de controle e avaliação	✓ Secretarias de Estado ✓ Auditoria Geral do Estado ✓ Publicações ✓ Internet	✓ Estudos de caso	✓ Análise qualitativa dos dados obtidos ✓ Triangulação de informações ✓ Benchmarking	✓ Ausência de dados ✓ Controvérsia técnica acerca da mensuração dos resultados	✓ Se a legislação e a operacionalização dos incentivos fiscais são adequadas para o atingimento dos resultados esperados ✓ Se há mensuração permanente/sistemática/periódica dos resultados dos incentivos fiscais ✓ Se, diante da constatação de não atingimento dos resultados esperados, são adotadas medidas efetivas

QUESTÃO DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MÉTODOS DE ANÁLISE DE DADOS	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
Q. Há oportunidades de melhoria no controle externo pelo Tribunal de Contas sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado de MT?	✓ Trabalhos realizados pelo TCE/MT ✓ Trabalhos realizados por outras Cortes de Contas	✓ Relatorias ✓ Gabinetes de Conselheiros ✓ Outros Tribunais de Contas	✓ Pesquisa documental e na internet ✓ Entrevistas	✓ Análise qualitativa dos dados obtidos ✓ Benchmarking	✓ Ausência de dados ✓ Qualidade das informações recebidas	✓ Se o controle externo dos incentivos fiscais por parte do TCE/MT está devidamente regulamentado ✓ Se a regulamentação existente necessita de aprimoramento ✓ Se há necessidade de alterações na regulamentação e operacionalização do controle da renúncia de receitas pelo TCE/MT

4.4 Matriz de Procedimentos

A Matriz de Procedimentos é um desdobramento da Matriz de Planejamento. No presente trabalho, foi utilizada a seguinte Matriz de Procedimentos.

QUESTÕES DE AUDITORIA	PROCEDIMENTOS	TÉCNICAS	MEMBRO RESPONSÁVEL	PERÍODO	ACHADO
Correspondência com a Questão de Auditoria (Qn) constante da Matriz de Planejamento	Itens de verificação ou <i>check list</i>	Técnicas de coleta e de tratamento de informações que serão utilizadas para execução de cada procedimento	Pessoa(s) da equipe encarregada(s) da execução de cada procedimento	Dia(s) em que o procedimento será executado	Usar a notação A1, A2,..., An (para possibilitar a correspondência com a matriz de achados) ou N quando não houver achado
Q1 - Há controle efetivo do Governo sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado?	P11 — selecionar estudos de caso	Amostragem	Comissão	Até 07/agosto	
	P12 — Inspeções in loco	Estudos de Caso	Equipes A, B e C	8 semanas	
	P13 — examinar relatórios existentes	Pesquisa documental	2 membros	3 dias	
	P14 - Preparar entrevistas		2 membros	2 dias	
	P15 - Consultar especialistas e acadêmicos	Entrevistas	2 membros	5 dias	
	P110 — examinar sistemas existentes		2 membros	6 semanas	
Q2 - O estado de Mato Grosso tem auferido resultados positivos na concessão dos incentivos fiscais?	P21 - examinar relatórios existentes	Pesquisa documental	2 membros	3 dias	
	P22 — Inspeções in loco	Estudos de Caso	Equipes A, B e C	8 semanas	
	P23 - Realizar benchmarking com outros estados e municípios	Pesquisa na Internet	1 membro	5 dias	
	P24 — Preparar entrevistas		2 membros	2 dias	

	P25— Consultar especialistas e acadêmicos	Entrevistas	2 membros	5 dias	
Q3 - Há oportunidades de melhoria no controle externo pelo Tribunal de Contas sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado de MT?	P31 - Realizar benchmarking com outras Cortes de Contas	Pesquisa na internet	1 membro	5 dias	
	P32— Colher sugestões dos gabinetes e relatorias	Entrevistas	2 membros	5 dias	
	P33 - Adaptar procedimentos às normas vigentes no TCE-MT		2 membros	3 dias	

4.5 Estudos de Caso

A Comissão selecionou entre os beneficiários de incentivos fiscais as seguintes empresas para a realização de estudos de caso ilustrativos do funcionamento dessa política pública⁹:

- ✓ Estudo de Caso nº 1 – Cotton King Ltda. – Inscrição estadual 13.198.783-6
- ✓ Estudo de Caso nº 2 – Bimetal Indústria e Comércio de Produtos Metalúrgicos Ltda. – CNPJ 01.261.017/0003-27
- ✓ Estudo de Caso nº 3 – Companhia de Bebidas das Américas – AMBEV – CNPJ 02.808.708/0054-00
- ✓ Estudo de Caso nº 4 – Bunge Alimentos S.A. – CNPJ 84.046.101/0247-00
- ✓ Estudo de Caso nº 5 – Contini & Cia. Ltda. – Inscrição estadual 13.302.127-0
- ✓ Estudo de Caso nº 6 – INTERCOOP – Integração das Cooperativas do Médio Norte – CNPJ 26.792.762/0001-61

⁹ Para a Bimetal e a Ambev foram consideradas também suas filiais e controladas.

- ✓ Estudo de Caso nº 7 – Guilherme Augustin, produtor rural – Inscrição estadual 13.302.127-0
- ✓ Estudo de Caso nº 8 – Eraí Maggi Scheffer, produtor rural – Inscrição estadual 13.231.296-4

Ressalte-se que a seleção de beneficiários foi previamente submetida à apreciação do Colegiado, por ocasião da apresentação do Relatório Diagnóstico dos Incentivos Fiscais.

Os estudos de caso observaram um check-list padronizado aprovado pela comissão.

No que concerne aos beneficiários de incentivos fiscais não programáticos, geridos pela SEFAZ, não foi possível a realização de estudos de casos pelas razões elencadas no item 6.1.1.

4.6 Pesquisa desenvolvida pela UFMT

Em 2005, a SICME contratou pela UNISELVA pesquisa desenvolvida por especialistas da UFMT, com o objetivo de avaliação dos Programas PROCAFÉ-INDÚSTRIA, PROARROZ/MT-INDÚSTRIA, PROLEITE-INDÚSTRIA, PROMINERAÇÃO, PROMADEIRA, PROALMAT-INDÚSTRIA, PRO-COURO, PRODEI, PRODEIC e a linha de financiamento do FUNDEIC.

A equipe foi coordenada pelo professor Dr. José Manuel Carvalho Marta composta pelos professores doutores Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo, Benedito Dias Pereira, Dirceu Grasel e Sandra Cristina de Moura Bonjour.

O trabalho reúne levantamentos extensivos acerca de cada um desses instrumentos e análise pormenorizada do funcionamento dos programas.

As principais conclusões do minucioso estudo foram as seguintes:

De maneira geral, os programas apresentaram:

- i) falhas em sua gestão;
- ii) desempenho pouco satisfatório na geração de emprego, especialmente se considerarmos as metas propostas pelas próprias empresas beneficiadas;
- iii) um desempenho satisfatório na arrecadação;
- iv) um desempenho positivo na modernização, produção e produtividade e;
- v) uma ligeira melhora nas práticas ambientais.

Como será visto adiante, tais constatações permanecem válidas.

5. DIMENSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM MATO GROSSO

5.1 Contextualização

Preliminarmente, importa sublinhar que políticas de incentivos fiscais não constituem uma novidade nem são exclusivas de Mato Grosso. São praticadas há muitas décadas e em dezenas de países, com resultados bastante diversos. Em nosso país, há incentivos fiscais praticados nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Documento da Secretaria de Receita Federal¹⁰ dimensiona para 2009 a renúncia fiscal, apenas na esfera federal, em 3,2 % do PIB e 18,9 % das receitas administradas pelo órgão.

Seria prova de ingenuidade, ou pior, passividade, a inexistência de uma política de incentivos fiscais em Mato Grosso. Assim, não se questiona a presença de tal política, mas sua efetividade.

10 Demonstrativo dos gastos tributários 2009 – disponível em www.receita.fazenda.gov.br

ACHADO Nº 1

No contexto de disputa pela localização de novos investimentos os estados brasileiros têm praticado agressivas políticas de incentivos fiscais. Mato Grosso não é, nem pode ser, uma exceção.

Evidência: São notórias as iniciativas nesse sentido dos estados do Norte e do Nordeste, mas também de Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, entre outros^{11,12}.

Proposta: Mato Grosso deve manter uma política de desenvolvimento que tenha como um de seus instrumentos a concessão de incentivos fiscais.

Demonstram-se, a seguir, os dados orçamentários e financeiros relativos aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso. Muito embora o período da análise solicitado pela Assembleia Legislativa remonte a 1998, os dados apresentados pelas secretarias estaduais datam de época mais recente, prejudicando a análise na amplitude solicitada.

Destaque-se que os montantes a seguir apresentados estão em valores históricos.

5.2. Dimensão dos incentivos fiscais segundo as estimativas constantes nas LDOs

5.2.1. Renúncia de receita estimada em relação às receitas total e tributária

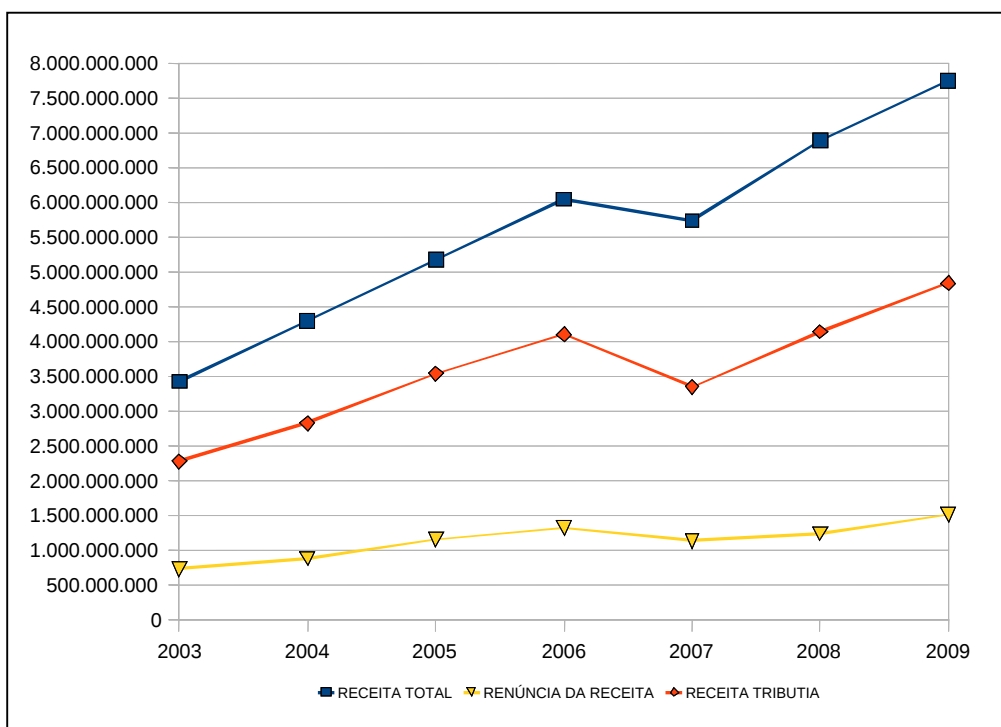
Em Mato Grosso, somente a partir do ano de 2003 é que as LDOs passaram a estimar a renúncia de receitas proveniente de incentivos fiscais.

11 VARSANO, R. – A guerra fiscal do ICMS – quem ganha e quem perde. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp15/varsano.pdf>

12 BARBOSA, L.V.C – Guerra fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5090>

O gráfico a seguir apresenta a sua evolução em relação às estimativas da receita total e da receita tributária estadual no período de 2003 a 2009, conforme as respectivas LOAs.

Gráfico 1- Comparativo da renúncia de receita com as receitas total e tributária



Fonte: LDO's e LOA's 2003 a 2009.

Como se observa, apesar da expressividade do valor total da renúncia estimada, cerca de R\$ 1,52 bilhão em 2009, o seu crescimento tem sido inferior à evolução da receita tributária e da receita total previstas anualmente.

5.2.2. Renúncia de receita estimada em relação aos orçamentos da educação, saúde e segurança pública

Comparando-se os valores relativos à previsão da renúncia de receita consignada na LDO com os correspondentes à fixação da despesa na LOA para as funções de governo – Educação, Saúde e Segurança Pública – nos exercícios de 2007 e 2008, constata-se o seguinte.

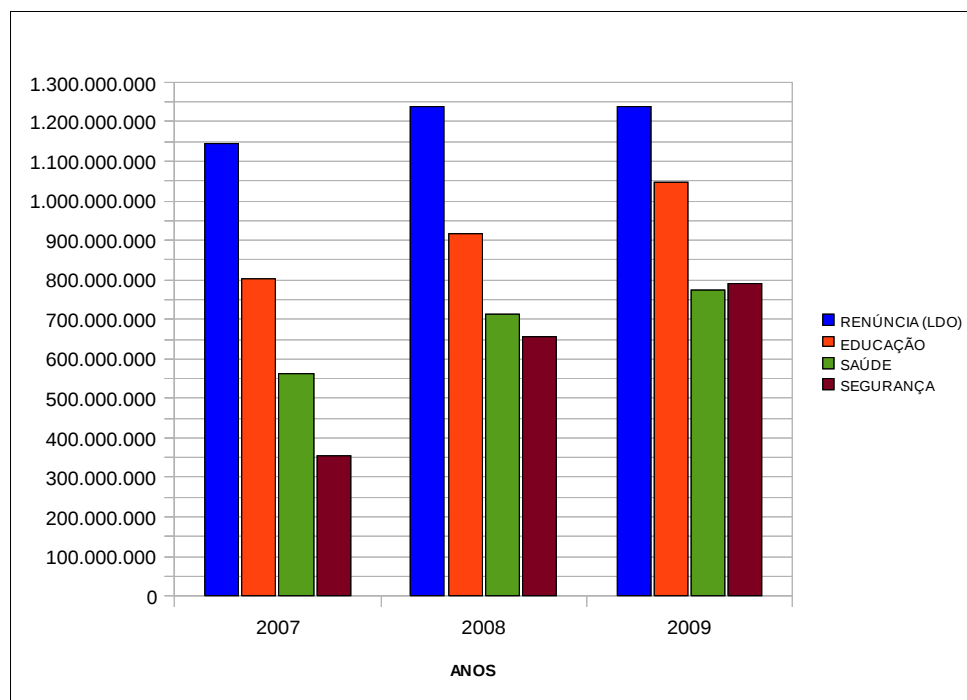
Tabela 1 – Comparativo da renúncia de receita com os orçamentos da educação, saúde e segurança pública

	2007		2008		2009	
	Valor R\$	% Renúncia / Função	Valor R\$	% Renúncia / Função	Valor R\$	% Renúncia / Função
RENÚNCIA (LDO)	1.143.051.578		1.239.149.230		1.517.607.656	
ORÇ. EDUCAÇÃO	804.554.839	142%	918.263.587	135%	1.046.492.415	145%
ORÇ. SAÚDE	563.871.468	203%	714.746.818	173%	773.269.921	196%
ORÇ. SEGURANÇA	355.051.469	322%	655.909.739	189%	792.329.954	192%

Fonte: LDOs e LOAs 2007 a 2009.

Essas mesmas informações podem ser visualizadas por meio do gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Comparativo da renúncia de receita com os orçamentos da educação, saúde e segurança pública



Fonte: LDOs e LOAs 2007, 2008 e 2009.

Os dados apresentados na Tabela 1, bem como a visualização trazida pelo Gráfico 2, revelam que, tanto no exercício de 2007 como no de 2008, a previsão de renúncia fiscal supera a autorização de gastos para as funções Educação, Saúde e Segurança Pública.

5.2.3. Renúncia de receita por Secretaria de Estado

A partir de 2006, a estimativa da renúncia de receita nas LDOs passou a ser demonstrada por programa/incentivo, com a identificação da Secretaria de Estado responsável pela sua gestão.

Destaca-se, na tabela a seguir, a estimativa da renúncia fiscal, por Secretaria de Estado, para o período 2007/2009.

Tabela 2 - Estimativa da renúncia da receita por Secretaria de Estado

SECRETARIA	2007		2008		2009	
	Valor R\$	% do Total	Valor R\$	% do Total	Valor R\$	% do Total
SICME	404.495.096,16	35,39%	293.489.886,18	23,68%	484.668.470,81	31,94%
PRODEIC	255.321.640,41	22,34%	229.622.756,46	18,53%	426.595.290,39	28,11%
PRODEI	93.240.442,78	8,16%	34.948.165,22	2,82%	28.159.472,09	1,86%
PROG. SETORIAIS	51.784.609,33	4,53%	22.956.883,02	1,85%	15.145.427,81	1,00%
COM. EXTERIOR	4.148.403,64	0,36%	5.962.081,68	0,48%	14.768.280,52	0,97%
SEDTUR - PRODETUR	4.000.000,00	0,35%	4.000.000,00	0,32%	4.000.000,00	0,26%
SECITEC - PRODECIT	1.200.000,00	0,10%	700.000,00	0,06%	1.500.000,00	0,10%
SEDER	69.547.021,00	6,08%	84.000.000,00	6,78%	113.384.151,25	7,47%
PROALMAT-AGRIC.	69.547.021,00	6,08%	83.000.000,00	6,70%	112.550.710,97	7,42%
PRODER	-	-	1.000.000,00	0,08%	833.440,28	0,05%
SAD - CRED. SALARIAIS	2.400.000,00	0,21%	99.011.447,19	7,99%	85.369.268,07	5,63%
SEMA - PRODEA	1.500.000,00	0,13%	1.500.000,00	0,12%	1.681.000,00	0,11%
SETECS - DIVERSOS	106.547.060,36	9,32%	89.337.588,70	7,21%	99.965.061,23	6,59%
SEFAZ	553.362.400,11	48,41%	667.110.307,31	53,84%	727.039.704,62	47,91%
IPVA	14.367.878,00	1,26%	17.041.330,00	1,38%	35.673.455,57	2,35%
REG. ICMS	588.994.522,11	47,15%	650.068.977,31	52,46%	691.366.249,05	45,56%
TOTAL	1.143.051.577,63	100,00%	1.239.149.229,38	100,00%	1.517.607.655,98	100,00%

Fonte: LDOs 2007 a 2009.

Esses dados encontram-se detalhados por programa no Anexo C deste Relatório de Auditoria.

Com base nas informações da Tabela 2 relativas ao exercício de 2008, os programas de incentivos fiscais com maior representatividade perante o total da renúncia estimada para o Estado de Mato Grosso em 2008 foram os decorrentes do Regulamento do ICMS, vinculado à SEFAZ (52,46%) e do PRODEIC, vinculado à SICME (18,53%). Juntos, concentram 70,99% da renúncia estimada para o período.

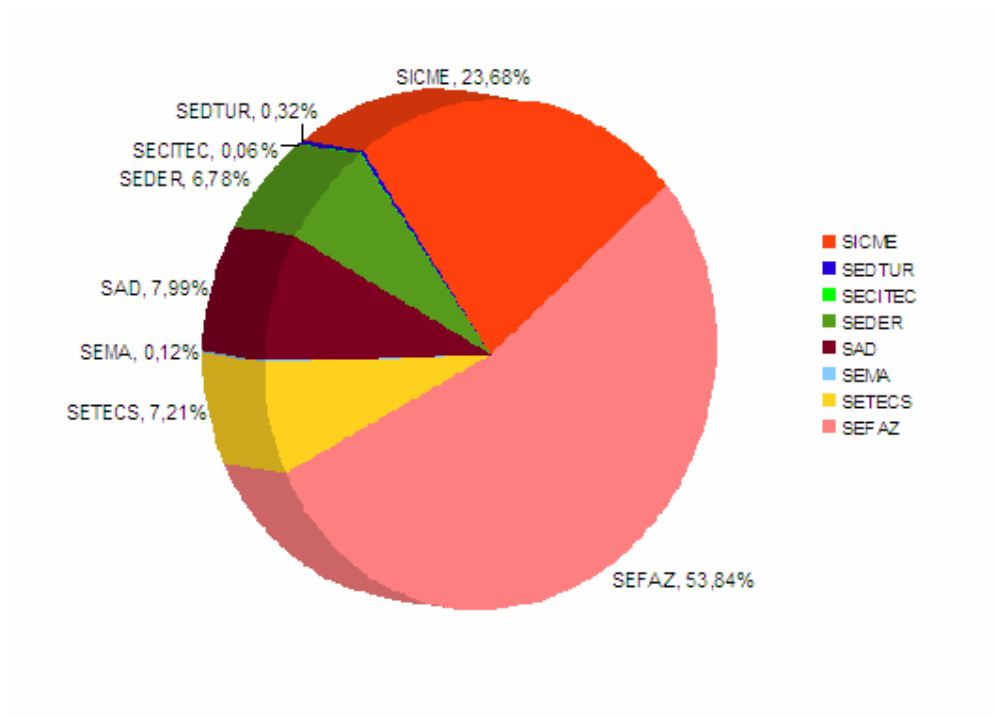
Conforme já comentado, a renúncia decorrente do Regulamento do ICMS tem origem, principalmente, em decisões do CONFAZ, referendadas por Decretos do Governador.

No que concerne à renúncia decorrente de programas estaduais, além do PRODEIC, destacam-se o PROALMAT-Agricultura (6,78%) e os programas vinculados à SETECS (7,21%).

Anote-se que os valores estimados a título de Créditos Salariais, a cargo da SAD, referem-se a compensação de créditos de natureza alimentar contra a Fazenda Pública Estadual com créditos fiscais, regulamentada pela Lei nº 8.672/ 2007, alterada pelas Leis nº 8.834/ 2008, 8.974/ 2008 e 9.022/2008. Em outras palavras, trata-se do “encontro de contas” entre dívidas que o Estado tem para com servidores e créditos tributários que ele tem a receber dos contribuintes. Nesse caso, de um lado tem-se a receita oriunda do crédito tributário (ou o recebimento de um crédito) e do outro a despesa (ou baixa de uma obrigação), não existindo, apenas, a transação financeira oriunda desses atos.

Extraíndo-se para análise o exercício de 2008, verifica-se a participação de cada Secretaria de Estado, individualmente, demonstrada no gráfico a seguir.

**Gráfico 3 - Estimativa da renúncia da receita por
Secretaria de Estado no exercício 2008**



Fonte: LDO 2008.

A partir da análise dos dados, constata-se a concentração dos incentivos fiscais estaduais no âmbito da SEFAZ (53,84%) e da SICME (23,68%). Ambas totalizam 77,52% do total previsto para o exercício de 2008.

5.3. Dimensão dos incentivos fiscais segundo a execução orçamentária

Somente no exercício financeiro de 2004, o Governo do Estado começou a demonstrar nos seus balanços gerais os incentivos fiscais realizados, considerando inicialmente, apenas os valores relativos ao Programa PRODEI, que trata da postergação do ICMS gerado pelas empresas beneficiadas.

Em 2007, nova metodologia foi empregada na divulgação dos Incentivos Fiscais realizados, sendo demonstrado a totalidade, separando por incentivos decorrentes de programas e não-decorrentes de programas.

Por conseguinte, a análise será restrita aos exercícios de 2007 e 2008.

5.3.1. Renúncia fiscal em relação à receita tributária

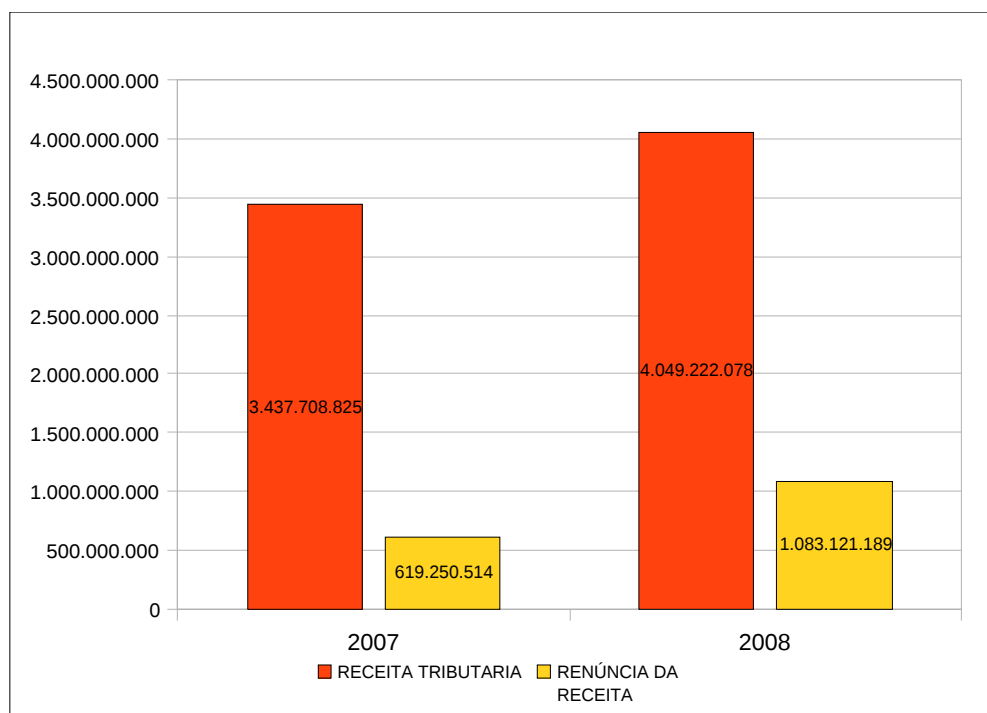
A tabela e o gráfico a seguir apresentam a evolução da renúncia de receita em relação à receita tributária realizadas nos exercícios de 2007 a 2008.

Tabela 3 - Renúncia fiscal em relação a receita tributária

Título / Ano	2007	2008	Crescimento
Receita Tributária	3.437.708.825,00	4.049.222.078,00	17,79%
Renúncia Fiscal	619.250.514,00	1.083.121.189,00	74,91%
% Renúncia / Receita	18,01%	26,75%	

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2007 e 2008.

Gráfico 4 - Renúncia fiscal em relação a receita tributária



Fonte: Balanço Geral do Estado de 2007 e 2008.

Constata-se que, em movimento contrário ao das estimativas (Gráfico 1), quando se analisam os valores efetivamente realizados da receita tributária e da renúncia fiscal, há um expressivo crescimento dessa em relação àquela, passando de 18,01% em 2007 para 26,75% em 2008, ou seja, um crescimento de 48,5%.

ACHADO Nº 2

A renúncia fiscal está crescendo a um ritmo maior que a receita tributária de Mato Grosso.

Evidência: Dados constantes da Tabela 3

Proposta: Identificar se o crescimento da renúncia está observando as medidas prudenciais previstas no art. 14 da LRF.

ACHADO Nº 3

Os dados concernentes à previsão de renúncia fiscal e evolução da receita tributária constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias estão muito distantes dos valores efetivamente executados, o que revela falhas no processo de planejamento.

Evidência: Dados constantes dos Gráfico 1 e 6 e Tabelas 3 e 4.

Proposta: Aprimorar o processo de planejamento e elaboração das leis orçamentárias no que concerne à previsão da renúncia fiscal e da arrecadação tributária.

Examinado-se a situação de outros estados, verifica-se que Mato Grosso encontra-se em posição intermediária no que concerne à relação entre renúncia fiscal e receita total.

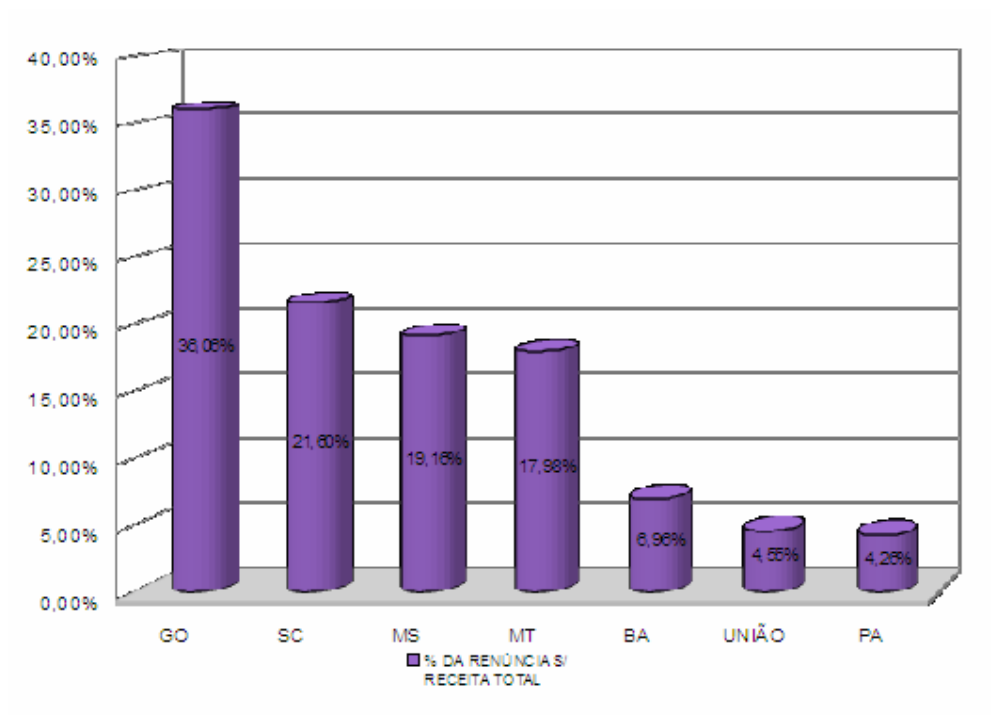
Tabela 4 - Renúncia fiscal em relação a receita total - 2008

Estado	Receita Total	Renúncia Fiscal	% Renúncia / Receita
Goiás	11.373.364.000	4.101.108.450	36,06%
Santa Catarina	10.688.246.050	2.308.820.000	21,60%
Mato Grosso do Sul	6.525.908.300	1.250.289.441	19,16%
Mato Grosso	6.892.582.740	1.239.149.229	17,98%
Bahia	19.030.710.407	1.324.211.000	6,96%
Pará	9.203.633.049	392.034.260	4,26%
União	1.362.268.012.584	62.041.255.603	4,55%

Fonte: LDO's e LOA's 2008.

Gráfico 5 - Renúncia fiscal em relação a receita total –

Comparação com outros Estados



Fonte: LDO's e LOA's 2008.

ACHADO Nº 4

Entre diversos estados brasileiros, na relação entre renúncia fiscal e receita total Mato Grosso ocupa uma posição intermediária.

Evidência: Dados constantes da Tabela 4.

5.3.2. Renúncia de receita realizada em 2008 em relação a 2007

Comparando-se os dados relativos à renúncia da receita realizada em 2008 com a de 2007, constata-se a seguinte evolução por programas.

Tabela 5 – Evolução da renúncia da receita por programas

PROGRAMA/INCENTIVO	REALIZADO 2007	REALIZADO 2008	DIFERENÇA	
			VALOR R\$	VAR. %
INCENTIVOS FISCAIS DECORRENTES DE PROGRAMAS				
PRODEIC	261.409.406,47	475.474.481,32	214.065.074,85	81,89%
PROALMAT — Agricultura	106.047.185,87	99.545.932,06	-6.501.253,81	-6,13%
PROLEITE — Indústria	16.794.324,08	11.148.227,09	-5.646.096,99	-33,62%
PROARROZ — Indústria	11.170.824,60	8.082.679,06	-3.088.145,54	-27,64%
PRODEI	38.199.831,38	7.131.290,83	-31.068.540,55	-81,33%
PROMINERAÇÃO	2.741.627,12	3.065.403,08	323.775,96	11,81%
PROCAFÉ — Indústria	3.049.044,75	2.167.093,76	-881.950,99	-28,93%
PROALMAT — Indústria	1.671.990,34	1.284.703,24	-387.287,10	-23,16%
PRODETUR	0,00	0,00	0,00	-
PRODER	0,00	0,00	0,00	-
PRODECIT	0,00	0,00	0,00	-
PRODEA	0,00	0,00	0,00	-
SUB-TOTAL 1	441.084.234,61	607.899.810,44	166.815.575,83	37,82%
INCENTIVOS FISCAIS NÃO-DECORRENTES DE PROGRAMAS				
Pecuária -Red. Trib. p/ Aliq. Liq. de 3%	97.776.609,80	231.789.748,85	134.013.139,05	137,06%
Cesta Básica -Red. Base Calc. ICMS	24.269.707,72	80.146.034,17	55.876.326,45	230,23%
Cred. Presumido -RICMS -Soja/Transp.	24.086.836,88	50.356.974,95	26.270.138,07	109,06%
Isenção Ilum. e Red. Alíquota -RICMS	2.336.172,61	38.255.450,23	35.919.277,62	1537,53%
Implementação do FUPIS	6.845.389,64	22.193.352,54	15.347.962,90	224,21%
Veículos -Red. Alíquota ICMS	2.495.125,15	21.459.582,19	18.964.457,04	760,06%
IPVA	0,00	15.700.000,00	15.700.000,00	-
Red. Alíquota Cartões Tel. -RICMS	10.000.000,00	10.882.242,00	882.242,00	8,82%
Porto Seco / Comércio Exterior	10.356.437,95	4.437.993,38	-5.918.444,57	-57,15%
Créditos Salariais — SAD	0,00	0,00	0,00	-
SUB-TOTAL 2	178.166.279,75	475.221.378,31	297.055.098,56	166,73%
TOTAL	619.250.514,36	1.083.121.188,75	463.870.674,39	74,91%

Fonte: Demonstrativo da Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado - 2007 e 2008.

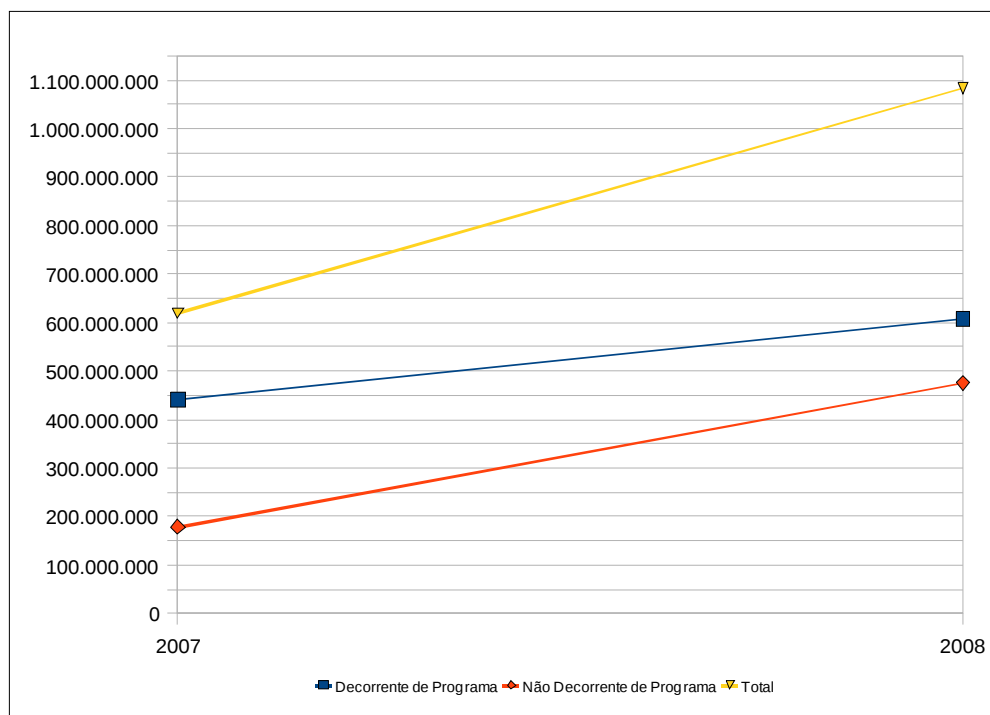
Analisando-se o conjunto dos dados apresentados, constata-se que, em 2008, houve um acréscimo nominal da ordem de 74,91% na concessão dos incentivos fiscais pelo Governo do Estado de Mato Grosso, comparativamente ao realizado no exercício de 2007. Considerando-se que o IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, medido pela Fundação Getúlio Vargas em 31/12/2008 foi de 9,11%, o crescimento real foi de 60,31%.

Da análise diferenciada por natureza do incentivo, observa-se que, relativamente àqueles decorrentes de programas, o PRODEIC foi ampliado em 81,89% comparativamente a 2007, ao passo que os demais foram reduzidos de forma acentuada, com exceção do PROMINERAÇÃO, que cresceu 11,81%. No seu conjunto, cresceram em 37,82% de um ano para o outro.

Realidade inversa constata-se em relação aos incentivos não-decorrentes de programas, haja vista o expressivo crescimento em todos os tipos de benefícios concedidos, comparativamente a 2007, excetuando-se apenas o decorrente do Porto Seco, que teve um decréscimo de 57,15%. No seu conjunto, cresceram em 166,73% de um ano para o outro.

Essas informações podem ser também conferidas no gráfico a seguir.

Gráfico 6 - Evolução da renúncia da receita por programas



Fonte: Demonstrativo da realização dos incentivos fiscais - Balanço Geral do Estado dos exercícios de 2007 e 2008.

ACHADO Nº 5

Os incentivos não programáticos, geridos pela SEFAZ, são os que mais têm crescido. Tais incentivos não exigem contrapartida e possuem menos mecanismos de controle.

Evidência: Dados constantes na Tabela 5.

Proposta: Acompanhar a concessão de incentivos não programáticos pela SEFAZ e aprimorar seus mecanismos de controle.

ACHADO Nº 6

Os programas PRODECIT, PRODEA e PRODETUR instituídos pela Lei 7.958/2003 não atraíram interessados e encontram-se paralisados.

Evidência: Dados da Tabela 6, correspondência enviada pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente, demonstrativos financeiros do Estado (fls. 48) e reconhecimento pelos representantes da SEFAZ em reunião ocorrida na Escola de Contas em 15/ 04.

Proposta: Reavaliar a necessidade, a concepção e a organização do PRODECIT, PRODEA e PRODETUR.

5.3.3. Renúncia da receita realizada em relação à estimada em 2008

Comparando-se os valores da realização da renúncia de receita em 2008 com os valores estimados na LDO para o mesmo período, constata-se o seguinte:

Tabela 6 – Comparativo da renúncia da receita realizada com a estimada em 2008

PROGRAMA/INCENTIVO	VALOR ESTIMADO R\$	REALIZADO		DIFERENÇA	
		VALOR R\$	PART. %	VALOR R\$	VAR. %
INCENTIVOS FISCAIS DECORRENTES DE PROGRAMAS					
PRODEIC	229.622.756,46	475.474.481,32	43,90%	245.851.724,86	107,07%
PROALMAT — Agricultura	83.000.000,00	99.545.932,06	9,19%	16.545.932,06	19,93%
PROLEITE — Indústria	8.546.784,99	11.148.227,09	1,03%	2.601.442,10	30,44%
PROARROZ — Indústria	8.246.227,93	8.082.679,06	0,75%	-163.548,87	-1,98%
PRODEI	34.948.165,22	7.131.290,83	0,66%	-27.816.874,39	-79,59%
PROMINERAÇÃO	1.628.560,71	3.065.403,08	0,28%	1.436.842,37	88,23%
PROCAFÉ — Indústria	2.458.177,11	2.167.093,76	0,20%	-291.083,35	-11,84%
PROALMAT — Indústria	2.077.132,28	1.284.703,24	0,12%	-792.429,04	-38,15%

PROGRAMA/INCENTIVO	VALOR ESTIMADO R\$	REALIZADO		DIFERENÇA	
		VALOR R\$	PART. %	VALOR R\$	VAR. %
PRODER	1.000.000,00	0,00	0,00%	-1.000.000,00	-
PRODETUR	4.000.000,00	0,00	0,00%	-4.000.000,00	-
PRODEA	1.500.000,00	0,00	0,00%	-1.500.000,00	-
PRODECIT	700.000,00	0,00	0,00%	-700.000,00	-
SUB-TOTAL 1	377.727.804,70	607.899.810,44	56,12%	230.172.005,74	60,94%
INCENTIVOS FISCAIS NÃO-DECORRENTES DE PROGRAMAS					
Pecúária - Red. Trib. p/ Aliq. Liq. de 3%	400.808.050,34	231.789.748,85	21,40%	-169.018.301,49	-42,17%
Cesta Básica - Red. Base Calc. ICMS	0,00	80.146.034,17	7,40%	80.146.034,17	-
Cred. Presumido - RICMS - Soja/Transp.	139.228.191,50	50.356.974,95	4,65%	-88.871.216,55	-63,83%
Isenção Ilum. e Red. Alíquota - RICMS	19.014.469,96	38.255.450,23	3,53%	19.240.980,27	101,19%
Implementação do FUPIS	4.000.000,00	22.193.352,54	2,05%	18.193.352,54	454,83%
Veículos - Red. Alíquota ICMS	110.032.735,46	21.459.582,19	1,98%	-88.573.153,27	-80,50%
IPVA	17.041.330,00	15.700.000,00	1,45%	-1.341.330,00	-7,87%
Red. Alíquota Cartões Tel. - RICMS	10.566.519,43	10.882.242,00	1,00%	315.722,57	2,99%
Porto Seco / Comércio Exterior	5.962.081,68	4.437.993,38	0,41%	-1.524.088,30	-25,56%
Créditos Salariais — SAD	99.011.447,19	0,00	0,00%	-99.011.447,19	-
SUB-TOTAL 2	805.664.825,56	475.221.378,31	43,88%	-330.443.447,25	-41,02%
TOTAL GERAL	1.183.392.630,26	1.083.121.188,75	100,00%	-100.271.441,51	-8,47%

Fonte: LDO 2008 e Demonstrativo Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado - 2008.

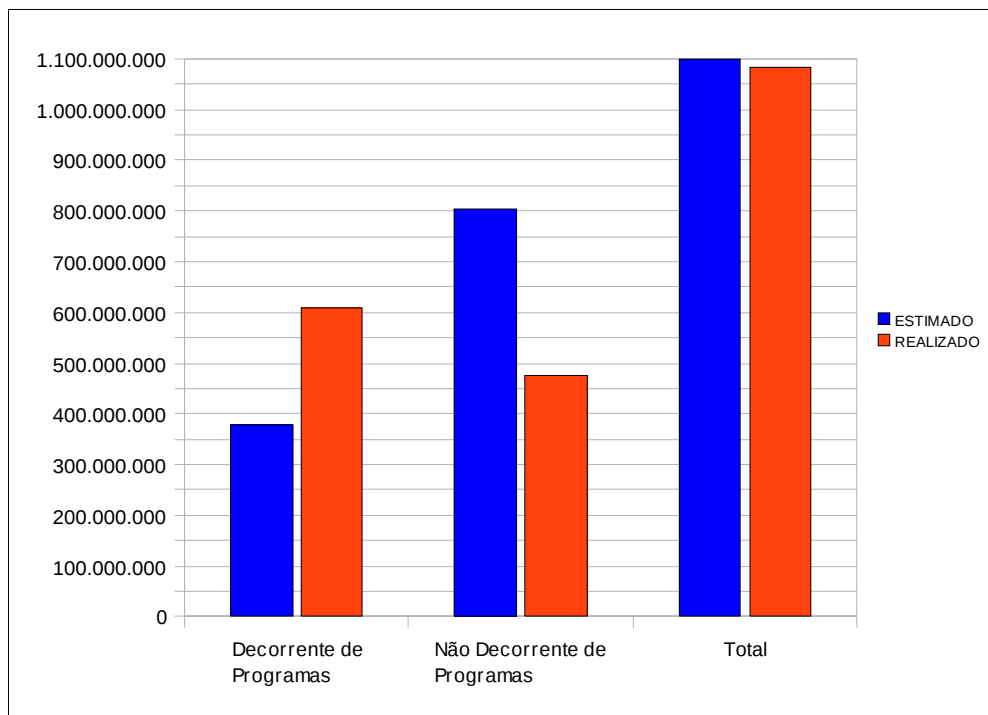
Analisando-se os dados, percebe-se que, em 2008, os incentivos fiscais decorrentes de programas foram concedidos em valor superior ao inicialmente estimado, atingindo o percentual total de 160,94% daquele previsto na LDO. Esse excesso concentrou-se basicamente nos incentivos decorrentes do PRODEIC, que ultrapassaram em 107,07% a estimativa inicial. Merece destaque a representatividade desse programa, dada a expressividade do valor total dos benefícios concedidos (R\$ 475.474.481,32) em relação aos demais.

Já os incentivos não-decorrentes de programas, conjuntamente, representaram apenas 58,98% daquele estabelecido inicialmente na LDO.

Sem abstrair dessa realidade diferenciada em função da natureza dos incentivos, analisados conjuntamente os incentivos fiscais concedidos ficaram apenas 8,47% abaixo dos valores fixados na LDO 2008.

Essas informações podem ser visualizadas por meio do gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Comparativo da renúncia da receita realizada com a estimada em 2008



Fonte: LDO 2008 e Demonstrativo Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado – 2008.

Novamente, se constata a necessidade de aprimorar o processo de planejamento e elaboração da LDO no que concerne à previsão de renúncia de receitas.

5.3.4. Renúncia da receita realizada em relação às despesas nas funções educação, saúde e segurança pública

A Tabela 7 apresenta os dados relativos à renúncia da receita realizada comparada com os valores empenhados pelo Governo do Estado nas funções Educação, Saúde e Segurança Pública nos exercícios de 2007 e 2008.

Tabela 7 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o empenhado nas funções Educação, Saúde e Segurança Pública

	2007		2008	
	Valor R\$	% Renúncia / Função	Valor R\$	% Renúncia / Função
RENÚNCIA REALIZADA	619.250.514,36		1.083.121.188,75	
EMPENHADO EDUCAÇÃO	885.143.944,14	70%	1.096.991.102,44	99%
EMPENHADO SAÚDE	680.333.079,24	91%	790.192.213,48	137%
EMPENHADO SEGURANÇA	467.513.215,21	132%	730.503.499,89	148%

Fonte: Demonstrativo da Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado - 2007 e 2008 e Relatórios do FIPLAN.

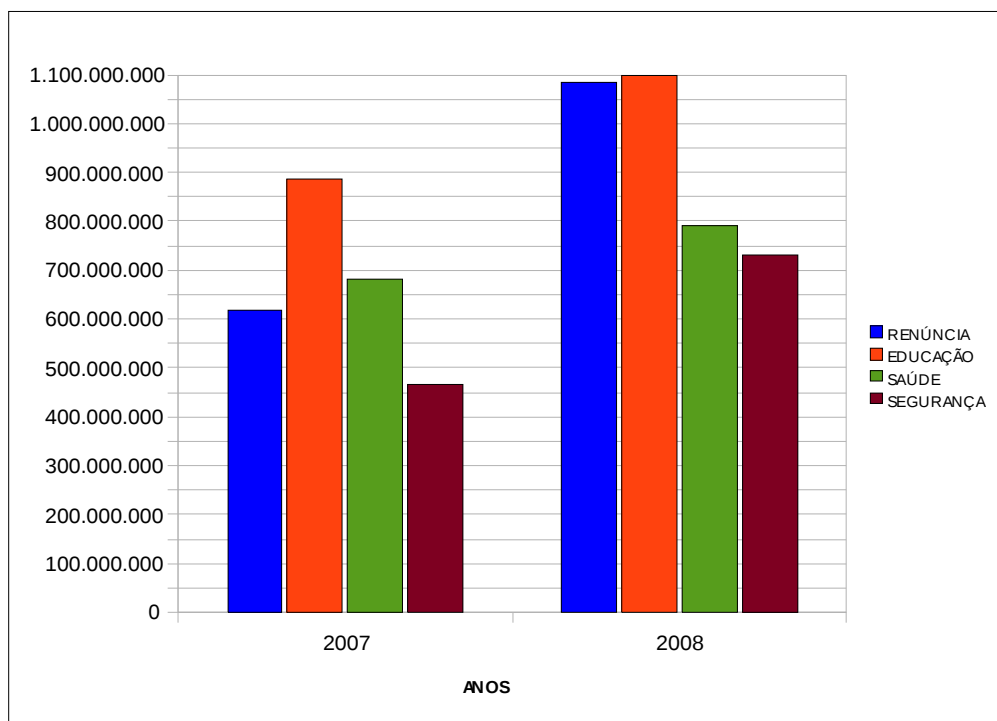
Analisando-se os dados, observa-se que, de 2007 para 2008, o valor dos incentivos fiscais cresceu em relação às despesas das funções Educação, Saúde e Segurança Pública, alcançando em 2008 montante consideravelmente superior às destinadas à segurança pública (48%), excedendo as da saúde (37%) e aproximando-se das relativas à educação (99%).

Essa constatação é de fundamental importância para o dimensionamento do objeto de análise desta Comissão, visto que se evidencia a relevância dos valores, bem como a importância estratégica dos incentivos fiscais frente à política de receita pública implantada pelo Estado. Frise-se que, conceitualmente, a renúncia fiscal é um gasto tributário, cabendo aos Poderes Executivo e

Legislativo avaliar a sua prioridade em relação aos demais gastos estatais, especialmente, com a educação, saúde e segurança.

Tais informações também podem ser visualizadas no gráfico a seguir.

Gráfico 8 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o empenhado nas funções Educação, Saúde e Segurança Pública



Fonte: Demonstrativo da Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado - 2007 e 2008 e Relatórios do FIPLAN.

ACHADO Nº 7

A expansão dos benefícios fiscais em Mato Grosso tem evoluído a um ritmo maior que os gastos com educação, saúde e segurança.

Evidência: Dados constantes da Tabela 7.

Proposta: Avaliar as prioridades na alocação dos gastos públicos.

5.3.5. Renúncia da receita realizada em relação ao PIB estadual

Outro indicador relevante da dimensão da renúncia de receita é a sua comparação com o PIB estadual, projetado pelo IBGE, presente na Tabela 8.

Tabela 8 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o PIB estadual

	2007		2008	
	Valor R\$	% Renúncia / Função	Valor R\$	% Renúncia / Função
RENÚNCIA REALIZADA	619.250.514,36		1.083.121.188,75	
PIB MT	41.173.000.000,00	1,5%	43.273.000.000,00	2,5%

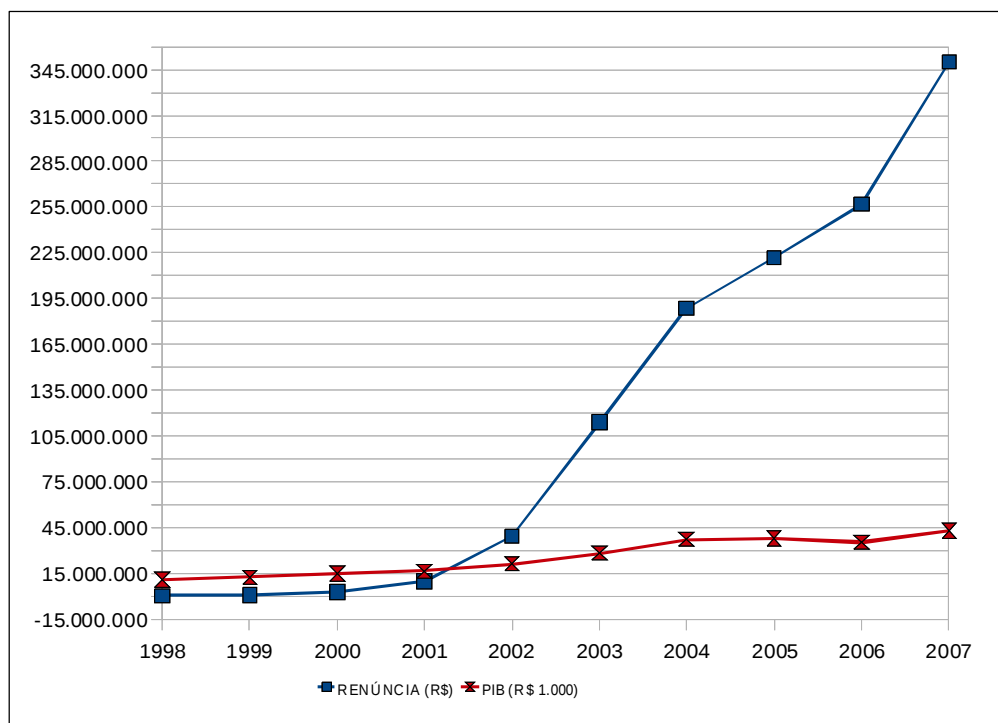
Fonte: Demonstrativo da Realização dos Incentivos Fiscais - Balanço Geral do Estado - 2007 e 2008 e Parecer prévio das Contas do Governador de 2008.

Como se observa, a renúncia de receitas efetivamente realizada cresceu a um ritmo bem maior que o PIB, elevando a relação de 1,5% para 2,5%. Na esfera federal, a estimativa para 2009 é de 3,2%¹³.

Uma série histórica maior pode ser visualizada no Gráfico 9, a seguir.

13 Demonstrativo dos gastos tributários 2009 – disponível em www.receita.fazenda.gov.br

Gráfico 9 - Comparativo da renúncia de receita realizada com o PIB



Fonte: Dados fornecidos pela SICME e dados do IBGE – Revisão da Série 1995-2001 (Retropolação) disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/defaultrepond_zip.shtm

Verifica-se que até 2002 as curvas apresentaram uma evolução semelhante. Desde então, o ritmo de expansão da renúncia fiscal não foi acompanhado pela evolução do PIB, o que recomenda uma avaliação crítica da capacidade dos setores atualmente incentivados imprimirem dinamismo à economia estadual.

ACHADO Nº 8

A expansão dos benefícios fiscais em Mato Grosso tem evoluído a um ritmo maior que o crescimento do PIB estadual.

Evidência: Dados constantes da Tabela 8 e do Gráfico 9.

Proposta: Avaliar criticamente a capacidade dos setores atualmente incentivados imprimirem dinamismo à economia estadual.

5.4. Renúncia da receita decorrente de programas vinculados à SICME

Dada a expressividade do valor dos incentivos administrados pela SICME, especialmente o PRODEIC, em relação ao conjunto dos incentivos concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso, e considerando a maior disponibilidade de dados, demonstra-se, a seguir, o valor individualizado dos benefícios realizados em 2008, diferenciados por programa, incluindo a sua representatividade sobre o valor total.

Em 2003 foi criado o PRODEIC - Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso, com o objetivo de concentrar a política de incentivos fiscais em um único programa que atendessem todos os segmentos industriais do Estado, com a definição de prioridades e critérios, para promover a atração de investimentos buscando:

- ✓ a agregação de valor e a verticalização através do processamento das matérias primas existentes no Estado; e
- ✓ uma política de substituição de importações visando prover Mato Grosso de indústrias de máquinas e equipamentos, e de insumos para agropecuária de forma a reduzir os custos de produção; e de indústrias para produção de bens intermediários e de consumo.

5.4.1. Divergência nos dados oficiais

Examinando os valores demonstrados no Balanço Geral do Estado do exercício de 2008 e os valores fornecidos pela SICME à Comissão, percebe-se que estão conflitantes, apresentando diferença de R\$ 62.213.876,51, equivalente a 12,13%, evidenciando falhas na consolidação dos valores pela Secretaria de Fazenda, conforme exposto na tabela a seguir.

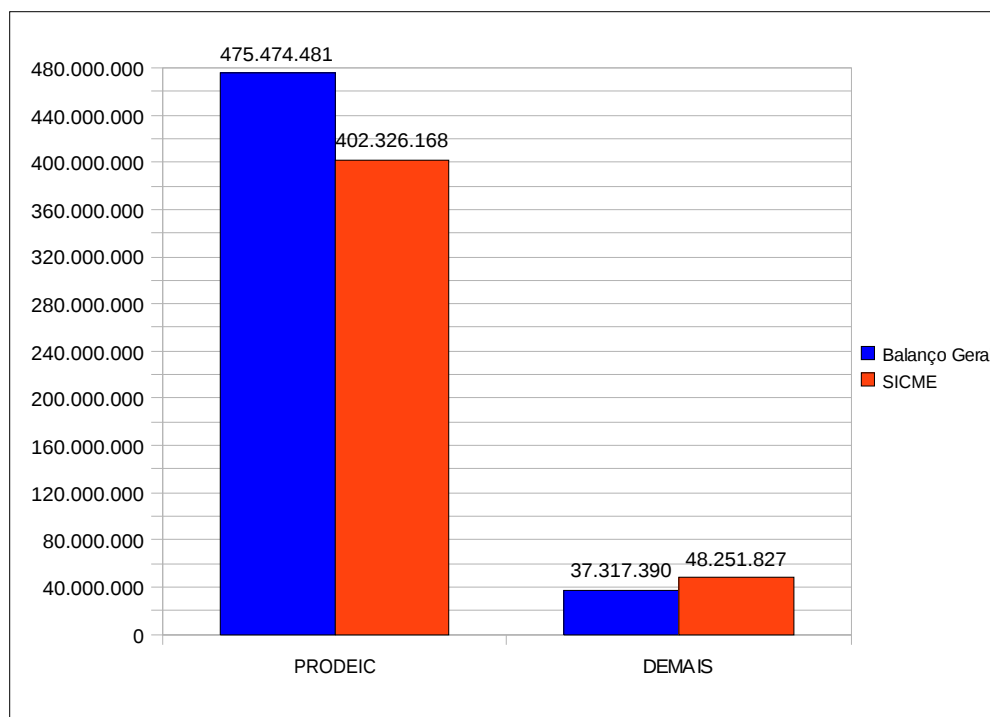
**Tabela 9 – Comparativo dos incentivos fiscais realizados em 2008 no
Balanço Geral e SICME**

PROGRAMA/INCENTIVO	Balanço Geral do Estado	SICME	DIFERENÇA	
			VALOR R\$	VAR. %
PRODEIC	475.474.481,32	402.326.167,94	-73.148.313,38	-15,38%
PROLEITE — Indústria	11.148.227,09	17.603.186,72	6.454.959,63	57,90%
PROARROZ — Indústria	8.082.679,06	8.221.457,30	138.778,24	1,72%
PRODEI	7.131.290,83	7.131.290,83	0,00	0,00%
Porto Seco / Comércio Exterior	4.437.993,38	9.154.879,20	4.716.885,82	106,28%
PROMINERAÇÃO	3.065.403,08	2.643.298,39	-422.104,69	-13,77%
PROCAFÉ — Indústria	2.167.093,76	2.287.574,13	120.480,37	5,56%
PROALMAT — Indústria	1.284.703,24	1.210.140,74	-74.562,50	-5,80%
TOTAL	512.791.871,76	450.577.995,25	-62.213.876,51	-12,13%

Fonte: Demonstrativo da realização dos incentivos fiscais - Balanço Geral do Estado dos exercícios de 2008 e dados fornecidos pela SICME.

Gráfico 10 - Comparativo dos incentivos fiscais realizados em 2008 no

Balanço Geral e SICME



Fonte: Demonstrativo da realização dos incentivos fiscais - Balanço Geral do Estado dos exercícios de 2008 e Dados fornecidos pela SICME.

Outras significativas divergências foram observadas em relação aos dados fornecidos pela SEDER à Comissão. A Tabela 10 registra algumas dessas inconsistências.

Tabela 10 - Inconsistência entre os dados fornecidos pela SEDER

PROGRAMA/INCENTIVO	Balanço Geral do Estado	SEDER	DIFERENÇA	
			VALOR R\$	VAR. %
PROALMAT – Agricultura	99.545.932,06	85.604.408,88	-13.941.523,18	-14,01%
PRODER	0,00	145.152,50	145.152,50	-

PROGRAMA/INCENTIVO	Balanco Geral do Estado	SEDER	DIFERENÇA	
			VALOR R\$	VAR. %
TOTAL	99.545.932,06	85.749.561,38	-13.796.370,68	-13,86%

Fonte: Demonstrativo da realização dos incentivos fiscais - Balanço Geral do Estado dos exercícios de 2008 e dados fornecidos pela SEDER.

O registro dessas inconsistências indica a existência de falhas no acompanhamento e controle dos incentivos fiscais por parte da SEFAZ, da SICME e da SEDER.

ACHADO Nº 9

Inconsistências na divulgação de dados oficiais revelam falhas no acompanhamento e controle dos incentivos fiscais por parte da SEFAZ, da SICME e da SEDER.

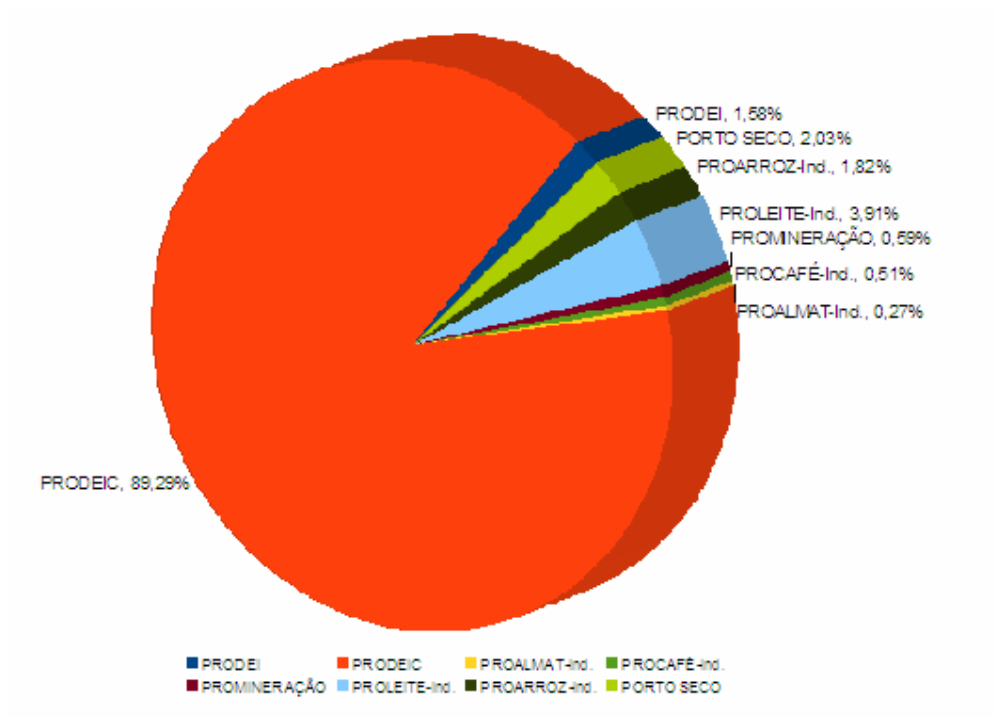
Evidência: Dados constantes das Tabelas 9 e 10.

Proposta: Aprimorar o acompanhamento e controle dos incentivos fiscais e promover a equalização dos dados entre a SEFAZ e as secretarias finalísticas.

5.4.2. Distribuição dos benefícios por programa

Demonstra-se no gráfico a seguir a participação de cada programa no total dos incentivos fiscais concedidos pela SICME em 2008. Observa-se que o PRODEIC representa 89,29% desse total.

Gráfico 11 - Incentivos Fiscais concedidos pela SICME em 2008



Fonte: Dados fornecidos pela SICME.

5.4.3. Distribuição dos benefícios por município

Delimitando a amostra, destacam-se os Municípios onde estão instaladas as empresas caracterizadas como maiores beneficiárias de incentivos fiscais administrados pela SICME no período de 1998 a 2008.

**Tabela 11 - Distribuição por Município de localização das
empresas beneficiadas de 1998 a 2008**

Nº ORD.	MUNICÍPIO	QTDE. EMPRESAS	ICMS INCENTIVADO R\$	PARTIC.%
1	CUIABÁ	125	609.307.378,35	37,30%
2	RONDONÓPOLIS	30	272.683.561,67	16,69%
3	VÁRZEA GRANDE	71	203.889.045,32	12,48%
4	SINOP	73	50.060.048,38	3,06%
5	ARAPUTANGA	3	53.161.833,82	3,25%
6	COLÍDER	6	42.251.529,21	2,59%
7	NOVA MUTUM	6	36.216.542,85	2,22%
8	SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS	4	22.870.466,26	1,40%
9	CAMPO NOVO DO PARECIS	3	25.579.640,38	1,57%
10	JACIARA	15	17.269.014,87	1,06%
	DEMAIS MUNICÍPIOS	460	300.439.204,15	18,39%
	TOTAL GERAL	796	1.633.728.265,27	100,00%

Fonte: Dados fornecidos pela SICME.

Verifica-se que os 3 maiores municípios, que representavam em 2008, 32,52% da população do estado, concentraram 66,47% dos incentivos fiscais.

5.4.4. Distribuição dos benefícios por empresa

A Tabela 12 apresenta, para o período de 1998 a 2008, o ranking das empresas beneficiadas com incentivos fiscais decorrentes de programas administrados pela SICME e a representatividade individualizada em relação ao total dos benefícios concedidos no âmbito do Governo de MT.

Tabela 12 - Renúncia da Receita. Programas vinculados à SICME.

Ranking das empresas beneficiadas de 1998 a 2008

Nº	NOME DA EMPRESA	SEGMENTO	ICMS INCENTIVADO	PARTIC. %
1	Cia. de Bebidas das Américas - Ambev	Fabr. de Prod. Alimentícios e Bebidas	249.213.069,65	15,25%
2	Bunge Alimentos S/A	Ind. De Carvão de Algodão	196.988.524,61	12,06%
3	Renosa Ind. Brasileira de Bebidas S/A. (Coca Cola)	Fabr. de Prod. Alimentícios e Bebidas	67.112.389,59	4,11%
4	Minas Zinco Ind. e Com. Ltda	Metalúrgica Básica	49.054.341,00	3,00%
5	Bimetal Ltda	Metalúrgica Básica	46.645.156,92	2,86%
6	Quatro Marcos Ltda	Curtimento de Couro e Outras Preparações	33.479.755,99	2,05%
7	Coop. Agrop. do Noroeste do Mato Grosso Ltda	Indústria e Beneficiamento de Leite	31.582.054,27	1,93%
8	Intercoop - Integração dos Suinocultores do Médio Norte de MT	Alimentos e Carnes	31.059.636,44	1,90%
9	Vencedor Ind. e Com. Produtos Lácteos Ltda.	Indústria e Beneficiamento de Leite	22.842.705,89	1,40%
10	Trael Transformadores Elétricos Ltda	Fabr. de Máquinas e Equipamentos	21.381.609,89	1,31%
	Demais Empresas	Diversos	884.369.021,02	54,13%
	TOTAL GERAL		1.633.728.265,27	100,00%

Fonte: Dados fornecidos pela SICME.

Observa-se que uma única empresa recebeu 15,25% dos incentivos no período.

Considerando apenas o exercício de 2008, também se verifica um alto índice de concentração, conforme atesta a Tabela 13.

Tabela 13 - Renúncia da Receita. Programas vinculados à SICME.

Ranking das empresas beneficiadas em 2008

Nº	NOME DA EMPRESA	SEGMENTO	ICMS INCENTIVADO	PARTIC.%
1	Bunge Alimentos S/A	Ind. De Carvão de Algodão	86.196.061,24	19,13%
2	Cia. de Bebidas das Américas - Ambev	Fabr. de Prod. Alimentícios e Bebidas	37.443.335,76	8,31%
3	Renosa Ind. Brasileira de Bebidas S/A. (Coca Cola)	Fabr. de Prod. Alimentícios e Bebidas	26.760.132,67	5,94%

Nº	NOME DA EMPRESA	SEGMENTO	ICMS INCENTIVADO	PARTIC. %
4	Bimetal Ltda	Metalúrgica Básica	22.260.751,27	4,94%
	Demais Empresas	Diversos	277.917.714,31	61,68%
	TOTAL GERAL		450.577.995,25	100,00%

Fonte: Dados fornecidos pela SICME.

Segundo tais dados, em 2008 a concentração dos incentivos fiscais em poucas empresas foi bastante superior à média do período 1998-2008.

ACHADO Nº 10

Poucas empresas concentram expressiva parcela dos benefícios fiscais concedidos. A concentração em empresas resulta também em concentração nos municípios e regiões onde estão sediadas.

Evidência: Dados constantes das Tabelas 11, 12 e 13.

Proposta: Buscar a desconcentração na concessão dos incentivos fiscais.

6. CONCESSÃO E ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Questão nº 01: Há controle efetivo do Governo sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado?

6.1 Incentivos fiscais não-programáticos

6.1.1. Observações iniciais

Antes da contextualização dos assuntos a serem abordados no presente tópico, seguem algumas observações que no entender da Comissão são relevantes, acerca das circunstâncias e condições oferecidas pela SEFAZ, para o desenvolvimento deste trabalho no que concerne aos incentivos fiscais não-programáticos.

Como o TCE-MT, em virtude da análise das Contas Anuais do Estado, referente ao exercício de 2008, tem o conhecimento da importância da Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA (art. 281 do Regulamento do ICMS e Portaria da SEFAZ nº 89/2003 e suas alterações) no processo de controle dos incentivos fiscais, foi solicitado à SEFAZ o acesso aos seus dados.

Contudo, não foi permitido o acesso aos dados da GIA, via rede informatizada da SEFAZ, com inobservância do disposto no art. 153 da Resolução do TCE-MT nº 14/2007.

Tais impedimentos foram estabelecidos ao Tribunal de Contas sob a justificativa de sigilo fiscal, tendo sido decidido em reunião ocorrida em 06/09/2009 que a Comissão poderia solicitar as informações e questionamentos por escrito para em seguida os responsáveis pelos respectivos setores responderem formalmente via ofício. Tal compromisso não foi honrado, posto que o órgão fazendário não respondeu sequer à primeira solicitação interposta pelo TCE-MT, através da Solicitação CTAIF n. 1, de 08 de outubro de 2009 (Anexo D.1).

Logo, por conta de tais embaraços, os trabalhos foram diretamente prejudicados.

Nada obstante, os estudos foram realizados de forma a cumprir com os objetivos pré-definidos no relatório diagnóstico, porém dentro das limitações aqui descritas.

6.1.2 Sistemática de controle

O controle dos incentivos fiscais estaduais é viabilizado pelo Sistema de Quantificação de Renúncia Fiscal – QRF (versão 1.1), disponibilizado no endereço eletrônico da SEFAZ.

Pela análise do atual programa estadual de controle de incentivos fiscais não-programáticos ficou constatada a fragilidade de suas informações, visto que, além de não servirem para comprovação dos números contabilizados, tais dados não guardam vínculo com as operações tributárias gerais das empresas beneficiadas.

Isso implicar dizer que existe a possibilidade das informações lá contidas não refletirem efetivamente a realidade das concessões.

Ocorre que as informações tributárias de qualquer que seja o programa idealizado para o controle de incentivos fiscais devem primordialmente estar vinculadas às operações tributárias gerais das empresas, posto que, tal vinculação diminui as possibilidades de disfarces de dados.

6.1.3 A GIA no contexto dos incentivos fiscais

A Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA está regulamentada pelo art. 281 do Regulamento do ICMS e pela Portaria da SEFAZ nº 89/2003 e suas alterações.

No controle dos incentivos fiscais não-programáticos, em qualquer que seja o estudo comparativo, a GIA se apresenta como a ferramenta ideal de acesso aos valores efetivamente concedidos, bem como às empresas beneficiadas.

A eleição da GIA como uma das principais ferramentas de controle dos incentivos fiscais estaduais é também motivada, dentre outras características, pela segurança dos números em função de sua vinculação à tributação oficial.

Logo, vê-se que, pela sistemática da GIA, as informações dos livros fiscais de entrada, saída e apuração do ICMS estão intrinsecamente ligadas. Daí, sua importância no controle dos incentivos fiscais não-programáticos.

Ocorre que, nessa sistemática de controle persistem alguns entraves e limitações, reconhecido mas não resolvidos pela SEFAZ.

Como inicialmente esse instrumento não foi idealizado para o controle de incentivos fiscais, tal dispositivo necessitaria, além de uma mudança estrutural, de constantes evoluções.

No entanto, observa-se a reiterada demora do órgão na implementação das mudanças estruturais nessa ferramenta, mudanças essas já admitidas pela própria SEFAZ, bem como detectadas pelo controle externo do TCE-MT, desde a oportunidade de auditoria das Contas Anuais do Estado de Mato Grosso no exercício de 2001 (Anexo D.2).

As recomendações de alterações da GIA fazem parte do Anexo D.3 deste relatório.

6.1.4 Procedimentos 'extra-convênio'

Mesmo diante dos impedimentos de acesso às respectivas documentações, provocados pela SEFAZ, houve constatação de procedimentos não oficiais referentes ao controle e à contabilização de incentivos fiscais não-programáticos.

Com efeito, verificou-se a prática de concessões de incentivos fiscais não-programáticos alheias ao CONFAZ, com inobservância do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

Vale mencionar que tais ocorrências são realizadas, em sua grande maioria, por ato próprio do Governo Estadual, portanto, sem o trâmite legislativo específico.

Tal inconsistência é sustentada, dentre outros, pelos decretos mencionados no Anexo D-4.

6.1.5 Contabilização de incentivos fiscais estaduais

A ausência de controle efetivo dos incentivos fiscais, além de inviabilizar a aferição de eficácia das concessões, afeta a contabilização dos fatos contábeis deles originados.

Essa situação dificulta a verificação de observação de cumprimento das orientações de contabilização dos incentivos fiscais apresentados atualmente pela Portaria Conjunta STN/ SOF nº 3, de 14 de outubro de 2008, que dispõe sobre o Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (aplicado à União, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios).

Como o atual programa de controle de incentivos fiscais, apresentado pela administração fazendária, não satisfaz sequer as necessidades concretas de análise da contabilização apresentada no Balanço Geral do Estado, no exercício de 2008, ficou decidido então pela solicitação, via ofício, dos devidos procedimentos contábeis.

A análise de qualquer contabilização necessita de documentos físicos para sua ocorrência. Nesse intuito, inicialmente, através da Solicitação CTAIF n. 1, de 08/ 102009 (Anexo D.1), foi solicitado da administração fazendária a apresentação da memória de cálculo detalhada da contabilização de programas de incentivos fiscais não-programáticos realizados no exercício de 2008, bem como, dos instrumentos de controle que viabilizaram tais valores.

Mesmo havendo oficialidade na solicitação acima registrada, a Comissão não obteve resposta da Secretaria de Estado de Fazenda.

Tal fato revela fragilidade do órgão fazendário na contabilização dos incentivos fiscais não-programáticos. O fato é que esse assunto não é novo, visto que, desde a apreciação das Contas Anuais do Estado no exercício de 2001, o TCE-MT tem expedido recomendações relacionadas à contabilização de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 11

A contabilização de incentivos fiscais não-programáticos, realizada pela SEFAZ, carece de respaldo documental, o que compromete a confiabilidade de seus números.

Evidência: Ausência de resposta à Solicitação CTAIF nº. 1, de 08/ 10/ 2009, na qual foi solicitado da Administração Fazendária a apresentação da memória de cálculo detalhada da contabilização de programas de incentivos fiscais não-programáticos realizados no exercício de 2008, bem como, dos instrumentos de controle que viabilizaram tais valores.

Proposta: Sistematização de todo o processo de contabilização de incentivos fiscais não-programáticos, com vínculo oficial aos dados extraídos do controle verificado através da GIA.

ACHADO Nº 12

Prática de concessões de incentivos fiscais não-programáticos alheios ao CONFAZ, com inobservância do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

Evidência: decretos constantes do Anexo D-4.

Proposta: Pugar junto ao CONFAZ que todos os estados regularizem suas práticas na concessão de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 13

A SEFAZ desenvolveu, a partir de recomendações do TCE-MT, o Sistema de Controle de Renúncia Fiscal que, juntamente com as informações da GIA e do ICMS garantido intenta efetivar o controle da fruição de benefícios fiscais geridos pela SEFAZ. Contudo, o *software* que controla os incentivos fiscais estaduais, Sistema de Quantificação de Renúncia Fiscal – QRF (versão 1.1), é insatisfatório para o controle efetivo das concessões não-programáticas.

Evidência: Reconhecimento pelos representantes da SEFAZ em reunião ocorrida na Escola de Contas em 15/04. Os dados extraídos do atual programa de controle de incentivos fiscais não-programáticos não têm vínculo com a tributação oficial das empresas beneficiadas.

Proposta: Realizar auditoria específica no sistema e utilizar a GIA para o controle dos incentivos fiscais não-programáticos

ACHADO Nº 14

A GIA não possibilita o exato dimensionamento da renúncia fiscal, tendo em vista que as informações são geradas pelo contribuinte, sem a implementação de críticas sistemáticas e efetivas pela administração.

Evidência: Reconhecimento pelos representantes da SEFAZ em reunião ocorrida na Escola de Contas em 15/04.

Proposta: Aprimorar a GIA, mais especificamente no quadro denominado 'ENTRADAS E SAÍDAS', incluindo, entre outras, na opção 'SAÍDAS' uma nova célula de informação: 'ICMS-incentivado'.

ACHADO Nº 15

Ausência de uma unidade administrativa e pessoal específicos para o efetivo controle de incentivos fiscais não-programáticos.

Evidência: A estrutura organizacional da SEFAZ não possui disposição de pessoal específico para o controle de incentivos fiscais não-programáticos. segundo a Assessoria de Política de Tributação, essa função está distribuída nas atribuições gerais de tributação dos servidores do setor de receita pública.

Proposta: Criação de uma unidade administrativa específica para o controle de incentivos fiscais não-programáticos, com lotação restrita a servidores fazendários estáveis especializados na área de receita pública.

6.2 Incentivos fiscais programáticos

De acordo com o Decreto n.º 1.027 de 17/ 12/ 2007, na SICME existe uma unidade administrativa de nível de execução denominada “Superintendência de Indústria” responsável pela coordenação de políticas industriais e dos programas de incentivos fiscais (PRODEI/ PRODEIC, FUNDEIC e outros), a qual, possui as seguintes atribuições de acordo com o Decreto n.º 1.631 de 15/ 10/ 2008 (que aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia – SICME) a atribuição de formular políticas que contribuam para o desenvolvimento econômico-social sustentável do Estado, competindo-lhe, dentre outros:

1. elaborar estudos e diagnósticos relacionados à geração de oportunidades de investimentos e melhoria da competitividade das empresas;

2. a avaliação e acompanhamento; elaborar e definir critérios, indicadores e parâmetros de avaliação dos resultados dos programas, projetos e ações; e
3. elaborar e supervisionar estudos e avaliação de impacto das renúncias fiscais referentes aos programas vinculados à SICME.

Para esta unidade administrativa, nos termos do Decreto n.º 1.027 de 17/ 12/ 2007 estavam autorizados 04 cargos cujo provimento poderiam ser de livre nomeação: 01 de Superintendente e 03 cargos de Coordenador. Entretanto, de acordo com o lotacionograma, em julho de 2008, das 20 pessoas lotadas naquela superintendência, 14 ocupavam cargos em comissão, apenas 05 eram estáveis/efetivas e 01 era estagiário.

Pelo exposto, houve descumprimento de norma legal (Decreto n.º 1.027 de 17/ 12/ 2007) o qual autorizava a nomeação de somente 04 cargos em comissão, porém foram nomeados 10 a mais: no lotacionograma de julho de 2008 havia 20 pessoas lotadas naquela superintendência: 14 ocupavam cargos em comissão, apenas 05 eram estáveis/efetivas e 01 era estagiário.

E esta situação se repete em toda a SICME, conforme se infere na análise dos relatórios técnicos elaborados pelas Equipes Técnicas desta Corte de Contas que analisaram as contas Anuais desta Secretaria do exercício de 2006 (processo n.º 41130/ 2007) , do exercício de 2007 (processo n.º 44830/2008), repetindo-se no exercício de 2008 (processo n.º 61387/2009).

A grande quantidade de cargos em comissão além de representar uma afronta à exigência constitucional de investidura em cargo ou emprego público por meio de prévia realização de concurso público e, em casos específicos, nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação para exercer atribuições de direção, chefia e assessoramento, representa, ainda, descumprimento dos princípios de eficiência. Isso se dá pela descontinuidade nas efetivação das

políticas públicas, constatada principalmente pelas falhas no sistema de fiscalização dos programas de incentivos/benefícios fiscais aprovados.

O quadro acima expõe o perfil da equipe responsável pela análise, aprovação e acompanhamento dos programas por meio dos quais são concedidos os benefícios fiscais.

O custo anual com esta equipe, ainda tomando como base o lotacionograma de julho de 2008 é de aproximadamente R\$ 1.164.781,01 (R\$ 62.077,51 x 13 meses, + 1/3 de férias e 11% de previdência social).

A ausência de investimentos na gestão e no controle dos incentivos fiscais evidencia-se com o dado de que o montante dos recursos gastos com a remuneração da equipe que compõe a Superintendência de Indústria na SICME no exercício de 2008 (aproximadamente R\$ 1.164.781,01) representa apenas 0,26% do montante de ICMS incentivado em 2008 (R\$ 450.577.995,25).

Dos 131 Municípios do Estado de Mato Grosso, somente o Município de Cuiabá, no exercício de 2008 auferiu uma receita total maior do que o valor do ICMS incentivado (R\$ 820.742.820,74) por intermédio dos programas de incentivos fiscais administrados pela SICME (R\$ 450.577.995,25). O Município de Rondonópolis que ocupa o 2.º lugar de Receita Total do estado, teve uma receita de R\$ 292.115.021,79, representando 64,83% do ICMS incentivado por intermédio da SICME (R\$ 450.577.995,2).

Não existem técnicos efetivos dentro os servidores responsáveis pela análise de pedido e acompanhamento dos benefícios fiscais concedidos pela SICME.

Ademais, os laudos de vistorias que foram elaborados não possuem informações corretas no que se refere às contrapartidas devidas pelas empresas beneficiadas, o que coloca em dúvida todos os dados que foram utilizados para que a SICME elaborasse prospecto intitulado “AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS 2008”.

ACHADO Nº 16

Os servidores responsáveis na SICME e na SEDER pela execução das políticas de incentivos fiscais são, na sua maioria, comissionados, sem nenhum vínculo efetivo com a administração pública.

Evidência: Lotacionogramas da SICME e da SEDER

Proposta: Realizar concurso público e lotas apenas servidores estáveis como responsáveis pela execução das políticas de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 17

Não há segregação de funções na SEDER e na SICME na execução das políticas de concessão e acompanhamento dos incentivos fiscais. Os mesmos servidores responsáveis pela análise de enquadramento das empresas ou do produtor rural aos programas, também eram responsáveis pela vistoria/ fiscalização e acompanhamento da execução desses programas.

Evidência: Cartas Consultas e Laudos de Vistorias nos processos de concessão do PRODEI e PRODEIC analisados, bem como documentos apresentados pelo SEDER.

Proposta: Cumprir o princípio de segregação de funções, pelo qual as funções desempenhadas por servidores responsáveis por uma etapa do processo são fiscalizados por diferentes servidores na etapa seguinte a fim de prevenir riscos e corrigir desvios.

ACHADO Nº 18

A SICME e a SEDER não estão devidamente estruturadas para acompanhar e avaliar os programas atinentes aos incentivos fiscais.

Evidência: Não há disponibilização pelas Secretarias de Estado finalísticas envolvidas nos estudos de casos (SICME E SEDER), de estrutura, logística e pessoal em quantitativo necessário para o acompanhamento e avaliação dos programas atinentes.

Proposta: Assegurar à Secretaria de Estado finalísticas estrutura necessária e pessoal capacitado para execução e acompanhamento dos programas de incentivos fiscais.

6.3 Principais Achados dos Estudos de Caso

Registre-se que neste documento não estão relacionados todos os achados e as não-conformidades observadas nos Estudos de Caso, mas apenas as mais representativas. Assim, a descrição a seguir não é exaustiva, mas exemplificativa das situações encontradas.

ACHADO Nº 19

No Estudo de Caso 1 – Anexo E, verificou-se que o acompanhamento dos benefícios recebidos pela empresa, ficou prejudicado em decorrência de problemas administrativos internos ocorridos na sua gestão.

Evidência: Estudo de Caso 1 – Anexo E.

Proposta: Acompanhar a nova gestão de modo a assegurar que os compromissos compactuados sejam cumpridos.

ACHADO Nº 20

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que a contabilização dos incentivos fiscais não está de acordo com as normas contábeis, bem como o valor apresentado nos balanços não confere com os dados fornecidos pela SICME.

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. Nos Balanços Contábeis dos exercícios de 2003 a 2008 das empresas o valor dos incentivos fiscais recebidos foram lançados diretamente em conta de reserva de incentivo pertencente ao Patrimônio Líquido.

Proposta: Exigir que a contabilização seja feita nos termos da Resolução Conselho Federal de Contabilidade – CFC n.º 1.143 de 21/ 11/ 2008 que aprovou a NBC T 19.4 – Subvenção e Assistência Governamentais que trata de subvenção e Assistência Governamentais., onde, inclusive, se propõe que haja contabilização das contrapartidas realizadas pelas Empresa.

ACHADO Nº 21

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que a empresa responsável pelo Laudo de Vistoria também foi contratada pela empresa beneficiária, gerando conflito de interesses.

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. Carta-Consulta, Projeto Econômico-Financeiro e Laudo de Vistoria que instruem o processo de Concessão do PRODEI.

Proposta: Evitar a terceirização da elaboração dos Laudos de Vistoria e não permitir que os mesmos sejam elaborados por empresas dependentes das beneficiárias.

ACHADO Nº 22

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que os Laudos de Vistoria elaborados por servidores da SICME estão incompletos e possuem informações que não coincidem com as informações apresentadas nos balanços contábeis das empresas, bem como apresentam dados concernentes à produção em toneladas que não foram confirmados pela Equipe desta Corte

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. Laudos de Vistoria elaborados por servidores da SICME e Balanços contábeis das empresas.

Proposta: Aprimorar a elaboração dos Laudos de Vistoria.

ACHADO Nº 23

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, a empresa que elaborou a Carta-Consulta para a empresa beneficiária foi a responsável pelo Laudo de Vistoria, gerando conflito de interesses.

Evidência: Estudo de Caso 3 – Anexo G. Carta-Consulta, Projeto Econômico-Financeiro e Laudo de Vistoria que instruem o processo de Concessão do PRODEI.

Proposta: Evitar a terceirização da elaboração dos Laudos de Vistoria e não permitir que os mesmos sejam elaborados por empresas dependentes das beneficiárias.

ACHADO Nº 24

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, a empresa não compareceu à SEFAZ para assinar Termo de Ajustamento de Conduta em relação a não recolhimento de ICMS relativo a bonificações a clientes.

Evidência: Estudo de Caso 3 – Anexo G.

Proposta: Exigir o cumprimento do estabelecido no Termo de Acordo como condição para a continuidade da concessão do incentivo/ benefício nos termos estabelecidos na Lei n.º 7.958/2003 e, quando do não-cumprimento, adotar as providências de suspensão ou cassação dos benefícios estatuídas no § 3.º do artigo 9.º da Lei n.º 7.958 de 25/09/2003.

ACHADO Nº 25

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, verificou-se na SICME que os processos de incentivos fiscais não contêm todos os documentos que devem instruir e fundamentar as conclusões e pareceres exarados e as peças neles juntados não obedecem uma cronologia sequencial, prejudicando o acompanhamento.

Evidência: Estudo de Caso 3 – Anexo G.

Proposta: Juntar aos autos todas os documentos que fundamentam as conclusões exaradas nos laudos de vistoria e demais atos e observar a ordem cronológica para juntada das peças processuais.

ACHADO Nº 26

No Estudo de Caso 7 – Anexo K, o produtor rural não cumpriu algumas normas atinentes à concessão de incentivos fiscais.

Evidência: Estudo de Caso 7 – Anexo K

Proposta: Exigir o cumprimento de todas as normas para conceder os benefícios de incentivos fiscais, inclusive, eventualmente promovendo a suspensão ou a cassação dos incentivos fiscais.

ACHADO Nº 27

No Estudo de Caso 7 – Anexo K, não foi comprovado o envio dos documentos analisados pela SEDER ao Conselho de Desenvolvimento Agrícola – CDA, bem como a aprovação pelo Conselho e a publicação no Diário Oficial do Estado, que é condição para aprovação do cadastro do produtor rural.

Evidência: Estudo de Caso 7 – Anexo K

Proposta: Assegurar a observância das normas de concessão de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 28

No Estudo de Caso 8 – Anexo L, constataram-se falhas nos procedimentos de fiscalização, visto que não existe relatório específico, detalhando a data da visita técnica (se foi no momento da plantação ou da colheita) e confirmando o efetivo cumprimento de todos os requisitos para a continuidade do benefício e, principalmente, visando levantar dados e parâmetros para auferir os resultados na concessão de tais benefícios.

Evidência: Estudo de Caso 8 – Anexo L

Proposta: Exigir o aprimoramento dos procedimentos de fiscalização.

ACHADO Nº 29

A Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso não atua de maneira efetiva no controle interno dos benefícios de incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado.

Evidência: Conforme dados colhidos junto ao órgão, a Auditoria Geral do Estado trabalha apenas com dados e informações fornecidas pelas Secretarias de Estado finalísticas, os quais são insuficientes e às vezes não totalmente confiáveis.

Proposta: A exemplo do Tribunal de Contas, a Auditoria Geral do Estado deve implantar controle sistemático das ações relacionadas à da concessão dos incentivos fiscais.

Como resultado da análise, constata-se que a sistemática e as ferramentas de concessão, acompanhamento e controle implementadas no âmbito do Governo do Estado, de uma forma geral, apresentam deficiências e não atingem o resultado esperado.

7. RESULTADOS DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Questão nº 02: O Estado de Mato Grosso tem auferido resultados positivos na concessão dos incentivos fiscais?

7.1 Avaliação de resultados

A concessão de incentivos fiscais é um canal legítimo para a promoção do desenvolvimento, agregando qualidade de vida à população, seja por meio de empregos ou pelo acesso à cultura e pela geração e redistribuição de renda.

É de se esperar que o mecanismo da renúncia fiscal tenha como contrapartida gerar algum benefício ao Estado, como a geração de empregos, a redução dos preços dos bens e serviços ao consumidor, distribuição de renda, justiça social e eliminação da pobreza, dentre outros.

De modo geral, esses são os resultados esperados pelo Governo de Mato Grosso em decorrência dos incentivos fiscais concedidos no âmbito do Regulamento do ICMS, bem como dos decorrentes dos Programas integrantes do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso: a expansão, a modernização e a diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Esses resultados esperados são ainda delimitados por Programa, conforme estabelecido na legislação específica, destacando-se, pela sua expressividade no contexto dos incentivos fiscais, aqueles relacionados ao PRODEIC: alavancar o desenvolvimento das atividades econômicas definidas como estratégicas, destinadas à produção prioritária de bens e serviços no Estado, considerando os aspectos sociais e ambientais, no intuito de melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano e o bem-estar social da população.

Recentemente, o Estado, por intermédio da SICME, divulgou alguns resultados da política de incentivo fiscal estadual, como número de empregos gerados, volume de investimentos realizados etc. O Tribunal de Contas, por intermédio desta Comissão, formalizou solicitação¹⁴ à SICME dos dados e memória de cálculo que conduziram a tais números. No entanto, tal solicitação não foi respondida pelos representantes do Estado.

14 Ofício nº 05/CTIF/TCE/MT, de 21 de maio de 2009

Em publicações anuais, a SICME apresenta uma metodologia de avaliação denominada Método Simplificado da Relação Benefício/ Custo que tem apresentado resultados positivos, embora decrescentes, para todos os programas sob sua responsabilidade. Em análise conduzida pela Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria, concluiu-se pela necessidade de uma auditoria na base de dados e informações que constituem os diversos componentes usados para cálculo da Relação Benefício/ Custo e ainda a necessidade de um estudo detalhado visando demonstrar se tal método é o que melhor avalia a eficácia/ eficiência dos programas/ projetos de incentivo.

Ainda com respeito às competências do CONDEPRODEMAT, a legislação¹⁵ respectiva impõe a esse Conselho a incumbência de apresentar, anualmente, ao Chefe do Poder Executivo e encaminhar ao Poder Legislativo, relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados auferidos pelos programas instituídos na lei que define a política de desenvolvimento do Estado de Mato Grosso.

Baseando-se nessa norma, a Comissão solicitou ao Presidente da CONDEPRODEMAT, pessoalmente e por ofício, os documentos comprobatórios de tais encaminhamentos. A solicitação não obteve êxito, visto que nenhum documento foi apresentado a esta Comissão.

Conclui-se que o Estado não tem instrumentos eficazes para a mensuração de resultados, sendo inobservado, portanto, o disposto no art. 4º, I, da Instrução Normativa do TCE/ MT nº 02/ 2004.

Na instrução da Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria relativa às Contas da SICME do exercício de 2008¹⁶, constatou-se:

15 Lei Estadual nº 7.958, de 25 de setembro de 2003 (art. 4º, § 2º, III), alterada pela Lei Estadual nº 8.394, de 14 de dezembro de 2005 (art. 2º, III), regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 1.432/ 2003 (art. 5º, § 3º, III).

16 TC 6.138-7/2009.

- ✓ a ausência de um sistema informatizado de monitoramento e controle das empresas beneficiadas com incentivos fiscais e principalmente de um sistema de avaliação dos incentivos concedidos *versus* retorno econômico ou social para o Estado;
- ✓ a deficiência no monitoramento e avaliação dos indicadores de resultados do programa e de seus projetos/ atividades e subdimensionamento dos indicadores, evidenciando a existência de desempenhos irreais em função do previsto *versus* executado

Como resultado da análise, constatou-se a inexistência de dados formais sobre os resultados auferidos pelo Estado de Mato Grosso decorrentes dos incentivos fiscais concedidos, o que pode representar a ausência de avaliação sistemática, permanente, periódica e confiável voltada para esse fim.

ACHADO Nº 30

O CONDEPRODEMAT não observa o Decreto nº 1.432/ 2003, que no seu art. 5º, §3º, III prevê relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados alcançados pelos programas de incentivos fiscais.

Evidência: Não foi respondido o Ofício 01/ CTAIF/ TCE/ MT de 19/ 03/ 2009 nem a solicitação verbal dirigida ao Presidente do CONDEPRODEMAT em reunião realizada na Escola de Contas.

Proposta: Exigir o cumprimento das normas de funcionamento do CONDEPRODEMAT.

ACHADO Nº 31

A SICME não dispõe de memória de cálculo ou documentação comprobatória dos dados que divulga relacionados à instalação de empresas, investimentos realizados e empregos gerados pelos programas de incentivos fiscais.

Evidência: Não foi respondido o Ofício 05/ CTAIF/ TCE/ MT de 21/ 05/ 2009, dirigido ao Secretário.

Proposta: Somente divulgar dados confiáveis e verificáveis.

ACHADO Nº 32

Deficiência nos indicadores e metas utilizados para auferir os programas de incentivos fiscais administrados pela SICME e pela SEDER, impossibilitando a análise do cumprimento das finalidades para os quais foram criados os incentivos/ benefícios fiscais administrados.

Evidência: Inexistência de norma regulamentadora na SEDER e fragilidade na Resolução CEDEM 129/2008, que aprovou os indicadores e metas para os Programas de Incentivos Fiscais Administrados pela SICME.

Proposta: Instituir indicadores e metas condizentes com os objetivos que nortearam a criação do PRODEI, PRODEIC e com o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso e que permitam auferir se a finalidade dos programas está ou não sendo alcançada e em que medida.

7.2 Comparativo da renúncia de receita (SICME) com a geração de empregos

A Lei nº 7.958/ 2003, que define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, estipula em seu artigo 1º que o objetivo do Plano tem **ênfase na geração de emprego e renda** e na redução das desigualdades sociais e regionais, devendo ser executado por meio dos módulos de Programas elencados no parágrafo primeiro, quais sejam: PRODEIC, PRODER, PRODECIT, PRODETUR e PRODEA.

Dentre outras ações realizadas pelo Estado no âmbito do Plano de Desenvolvimento, definidas no artigo 2º da citada Lei, está a concessão de incentivos fiscais, conforme transcrito a seguir:

Art. 1º Fica definido o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, orientado pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. [...]

Art. 2º O Plano definido no artigo anterior compreende ações de interesse do Estado relacionadas com:

I - apoio à realização de projetos de iniciativa do setor público e privado, nas seguintes modalidades:

a) concessão de incentivos fiscais; [...] [grifo nosso]

Com base nessa premissa, ou seja, que a concessão de incentivos fiscais tem como um de seus principais objetivos a geração de empregos, efetuou-se a comparação entre o volume de ICMS incentivado no período de 1998 a 2008 dentro dos programas geridos pela SICME, com o total de empregos gerados no estado de Mato Grosso, segundo Evolução de Emprego do CAGED - EEC, disponível no *site* do Ministério do Trabalho.

Tal comparação nos permite verificar que, diante da concessão de R\$ 1.633.728.265,06 (um bilhão, seiscentos e trinta e três milhões, setecentos e vinte e oito mil duzentos e sessenta e cinco reais e seis centavos) houve a geração de 114.976 (cento e quatorze mil, novecentos e setenta e seis) empregos, ou seja, considerando apenas essa variável, cada emprego custou ao Estado a importância de R\$ 14.209,30 (quatorze mil, duzentos e nove reais e trinta centavos).

A Tabela 14, a seguir, apresenta esses dados.

Tabela 14 - Incentivos concedidos e geração de empregos

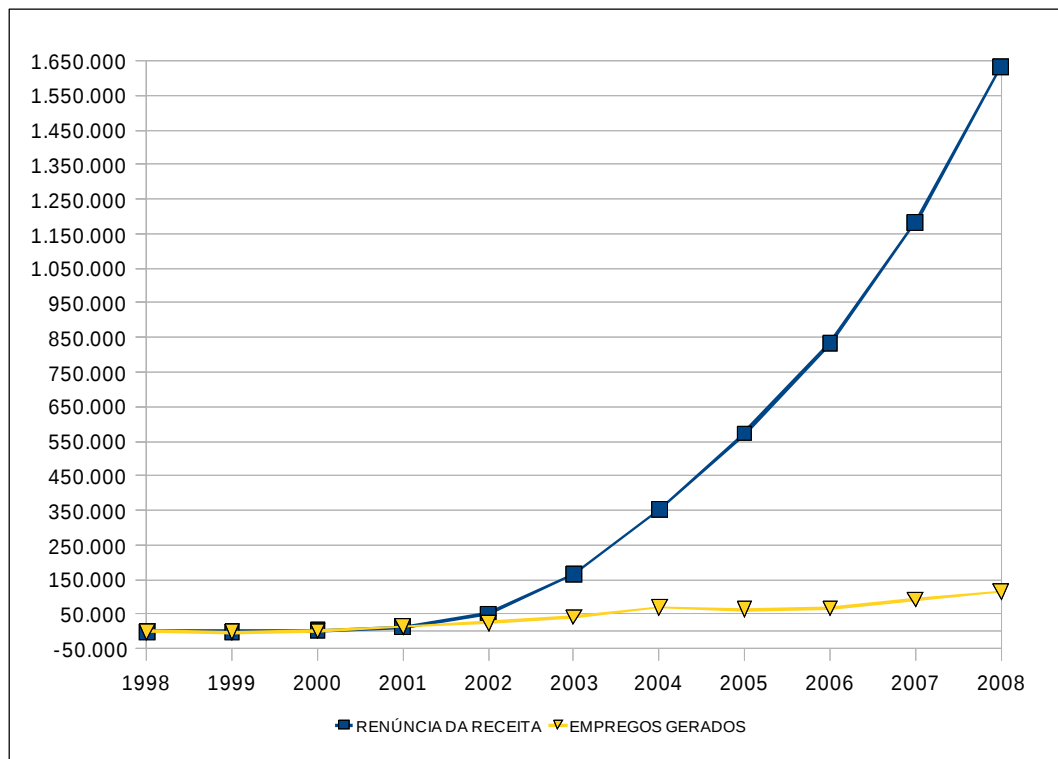
ANO	ICMS INCENTIVADO		EMPREGOS GERADOS	
	ANUAL R\$	ACUMULADO R\$	ANUAL	ACUMULADO
1998	299.167,78	299.167,78		
1999	548.849,12	848.016,90	-2.853	-2.853
2000	2.582.260,78	3.430.277,68	4.083	1.230
2001	9.409.137,27	12.839.414,95	12.982	14.212
2002	39.145.103,68	51.984.518,63	10.879	25.091
2003	113.788.583,47	165.773.102,10	16.313	41.404
2004	188.590.607,79	354.363.709,89	27.768	69.172
2005	221.777.066,93	576.140.776,82	-5.776	63.396
2006	256.597.725,23	832.738.502,05	4.131	67.527
2007	350.411.767,96	1.183.150.270,01	24.556	92.083
2008	450.577.995,25	1.633.728.265,26	22.893	114.976

Fonte: Dados fornecidos pela SICME e Evolução de Emprego do CAGED – EEC disponível em: <http://estatistica.caged.gov.br/consulta.aspx>

Por sua vez, os Gráficos 12 e 13 apresentam a evolução da renúncia de receita e da geração de empregos, em dados acumulados e em dados anuais.

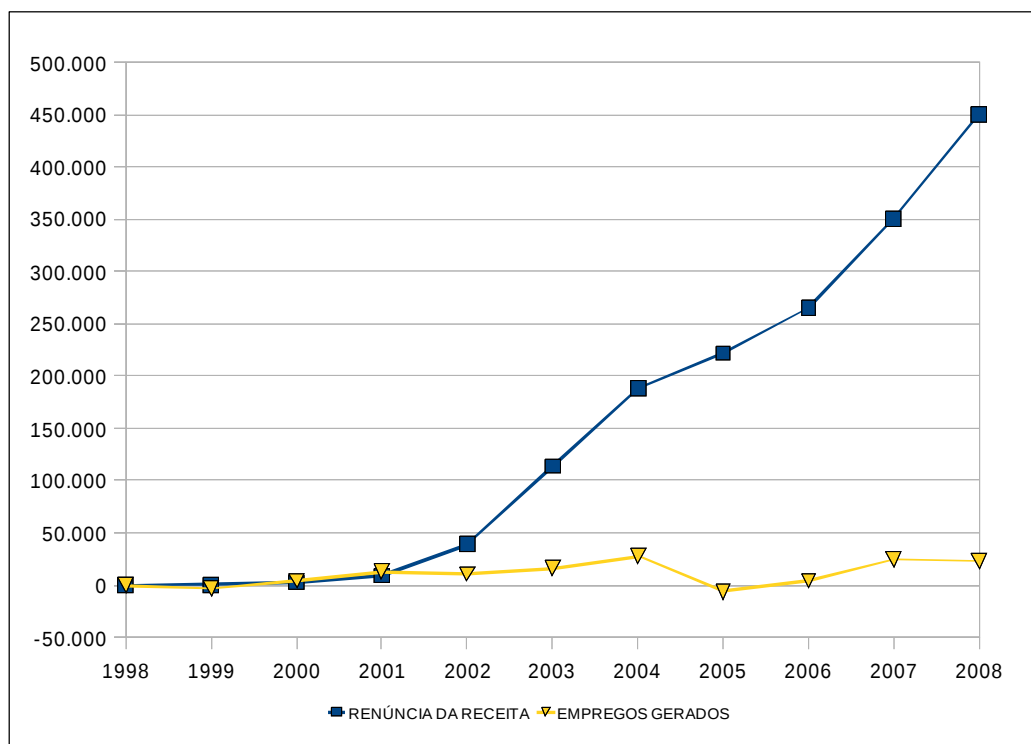
Gráfico 12 - Renúncia de receita e geração de empregos –

Dados Acumulados de 1998 a 2008



Fonte: Dados fornecidos pela SICME e Evolução de Emprego do CAGED – EEC disponível em: [http:// estatistica.caged.gov.br/ consulta.aspx](http://estatistica.caged.gov.br/consulta.aspx)

**Gráfico 13 - Comparativo da renúncia de receita com a geração de empregos –
Dados Anuais de 1998 a 2008**



Fonte: Dados fornecidos pela SICME e Evolução de Emprego do CAGED – EEC disponível em: [http:// estatistica.caged.gov.br/ consulta.aspx](http://estatistica.caged.gov.br/consulta.aspx)

Como se observa nos Gráfico 12 e 13, entre 1998 e 2002, as curvas de renúncia de receita e geração de empregos seguem trajetórias similares. A partir de 2003, verifica-se uma dissociação entre as curvas, com a da renúncia assumindo uma inclinação bem mais acentuada que a da geração de empregos, o que indica que cada emprego gerado em 2008 exigiu um volume de incentivos fiscais muito superior ao dos anos anteriores. Registra-se, igualmente, que nos exercícios de 1999 e 2005, apesar do expressivo montante de incentivos fiscais, houve retração no número de empregos em Mato Grosso.

Ademais, trazendo a análise para os diversos setores da economia, constata-se que o setor da agropecuária, um dos principais beneficiários das políticas de incentivos fiscais gerou apenas 16% dos novos empregos em 2008. Quanto à indústria da transformação, essa foi responsável por apenas 32 postos de trabalho a mais, de um total de 22.893 em 2008. Os setores que apresentaram maior crescimento de novos empregos foram comércio, serviços e construção civil, que não são objeto de programas específicos de incentivos fiscais. Tais dados constam do Anexo D – Planilhas e Papéis de Trabalho.

ACHADO Nº 33

A geração de empregos tem evoluído a um ritmo inferior à concessão de incentivos fiscais. Ou seja, o crescimento observado na concessão de incentivos fiscais não tem resultado em crescimento proporcional de novos empregos.

Evidência: Dados constantes na Tabela 14.

Proposta: Realizar um estudo mais aprofundado relacionando a geração de empregos e a concessão de incentivos fiscais, a nível regional e setorial e considerando outras variáveis macro e microeconômicas, de modo a reavaliar o papel das políticas de incentivos fiscais na geração de novos empregos no estado.

7.3 Principais achados dos estudos de casos

ACHADO Nº 34

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que as empresas beneficiadas com os incentivos fiscais não apresentaram Balanços Contábeis com discriminação analítica e separação por unidade administrativa dos bens imobilizados de forma a permitir a confirmação dos investimentos projetados quando da solicitação dos benefícios fiscais.

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. Demonstrativos contábeis.

Proposta: Regulamentar e exigir a apresentação analítica das contas que compõem o grupo imobilizado (discriminação do valor da construção civil, das máquinas e equipamentos, do valor de móveis e utensílios e outros).

ACHADO Nº 35

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que não houve comprovação da totalidade dos investimentos projetados por meio da Carta-Consulta.

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. Demonstrativos contábeis.

Proposta: Exigir que as equipes de fiscalização e acompanhamento detenham conhecimentos nas áreas de engenharia e contabilidade.

ACHADO Nº 36

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que a empresa beneficiária de mais de R\$ 2.924.778,71 de benefícios fiscais, gerou apenas 52% dos empregos acordados na carta-consulta e no protocolo de intenções. Tal fato não foi objeto de nenhuma ação de cobrança por parte da SICME.

Evidência: Estudo de Caso 2 – Anexo F. De acordo com a relação de funcionários admitidos/ demitidos do período de 2005 a 2008, constata-se que em dezembro de 2005 a empresa possuía 16 funcionários (representando apenas 26% do programado - 60); em 2006 a média foi de 14 funcionários; em 2007, uma média de 22 funcionários (37% do programado); e em 2008, a média foi de 31 funcionários (52% do programado).

Proposta: Exigir o cumprimento do estabelecido no Protocolo de Intenções como condição para a continuidade da concessão do incentivo/ benefício nos termos estabelecidos na Lei n.º 7.958/2003.

ACHADO Nº 37

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, constatou-se que a SICME concedeu novos benefícios à empresa (projeto de instalação da 2.ª linha de 90.000 latas/ horas) apesar de não atendimento e não manutenção das condições previstas no artigo 6.º da Lei n.º 5.323/ 88 no que se refere, principalmente à criação de novos empregos na proposta aprovada pelo CODEIC (CEDEM). Tampouco houve a criação de 100 empregos diretos e 500 empregos indiretos propostos para a empresa na Carta-consulta.

Evidência: Estudo de Caso 3 – Anexo G.

Proposta: Exigir o cumprimento do estabelecido no Protocolo de Intenções como condição para a continuidade da concessão do incentivo/ benefício nos termos estabelecidos na Lei n.º 7.958/2003.

ACHADO Nº 38

No Estudo de Caso 4 – Anexo H, constatou-se que a empresa vem cumprido os compromissos assumidos na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções e atendendo as normas atinentes à concessão dos benefícios fiscais.

Evidência: Estudo de Caso 4 – Anexo H. Entre outros fatores positivos, a empresa está cumprindo as normas pertinentes, gerando vários empregos, treinando e qualificando seus funcionários e contribuindo efetivamente para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano do Estado.

Proposta: Registrar as práticas e controles adotados pela empresa e apontá-la como *benchmarking* para as demais.

ACHADO Nº 39

No Estudo de Caso 5 – Anexo I, constatou-se que a empresa não cumpriu algumas normas atinentes à concessão de incentivos fiscais, apresentando resultados inexpressivos.

Evidência: Estudo de Caso 5 – Anexo I.

Proposta: Exigir da empresa a sua regularização ou efetivar a suspensão ou cassação dos benefícios fiscais concedidos, na forma estabelecida no art. 30 da Lei 7.958/2003.

ACHADO Nº 40

No Estudo de Caso 5 – Anexo I, constatou-se que a empresa não gerou empregos conforme acordado na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções.

Evidência: Estudo de Caso 5 – Anexo I. Na época da emissão da Carta Consulta (15/ 03/ 2005), a empresa estava gerando 68 empregos diretos e deveria gerar mais 50 novas oportunidades diretas de emprego e 354 oportunidades indiretas. Conforme dados colhidos junto à empresa estão registrados até o mês de setembro de 2009 apenas 45 empregados.

Proposta: Exigir o cumprimento do compromisso assumido.

ACHADO Nº 41

No Estudo de Caso 6 – Anexo J, constatou-se que a empresa não gerou empregos conforme acordado na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções.

Evidência: Estudo de Caso 6 – Anexo J. Na época da emissão da Carta Consulta (21/ 01/ 2006), a empresa previa a geração de 1.034 empregos diretos e 3.000 oportunidades indiretas. Conforme dados colhidos junto à empresa, estão registrados até o mês de setembro de 2009 apenas 641 empregados.

Proposta: Exigir o cumprimento do compromisso assumido.

ACHADO Nº 42

No Estudo de Caso 8 – Anexo F, constatou-se que procedimentos de acompanhamento adotados não permitiam confirmar se as concessão do PROALMAT estava atendendo às finalidades descritas no artigo 1.º da Lei n.º 6.883 de 02/06/1997 - PROALMAT: recuperação e expansão da cultura do algodão no Estado de Mato Grosso, dentro de padrões tecnológicos e ambientais de produtividade e qualidade

Evidência: Estudo de Caso 8 – Anexo F

Proposta: Aprimorar os procedimentos de acompanhamento.

8. O CONTROLE EXTERNO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Questão nº 03: Há oportunidades de melhoria no controle externo pelo Tribunal de Contas sobre os incentivos fiscais concedidos no Estado de MT?

Como anteriormente exposto, a análise da Comissão com respeito ao tema é objeto de relatório apartado com propostas relativas à organização e à edição de normas regulamentadoras pelo TCE-MT.

9. SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTAS

9.1 Sumário de Achados

A seguir, sumarizam-se os achados desta auditoria.

ACHADO Nº 1

No contexto de disputa pela localização de novos investimentos os estados brasileiros têm praticado agressivas políticas de incentivos fiscais. Mato Grosso não é, nem pode ser, uma exceção.

ACHADO Nº 2

A renúncia fiscal está crescendo a um ritmo maior que a receita tributária de Mato Grosso.

ACHADO Nº 3

Os dados concernentes à previsão de renúncia fiscal e evolução da receita tributária constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias estão muito distantes dos valores efetivamente executados, o que revela falhas no processo de planejamento.

ACHADO Nº 4

Entre diversos estados brasileiros, na relação entre renúncia fiscal e receita total Mato Grosso ocupa uma posição intermediária.

ACHADO Nº 5

Os incentivos não programáticos, geridos pela SEFAZ, são os que mais têm crescido. Tais incentivos não exigem contrapartida e possuem menos mecanismos de controle.

ACHADO Nº 6

Os programas PRODECIT, PRODEA e PRODETUR instituídos pela Lei 7.958/2003 não atraíram interessados e encontram-se paralisados.

ACHADO Nº 7

A expansão dos benefícios fiscais em Mato Grosso tem evoluído a um ritmo maior que os gastos com educação, saúde e segurança.

ACHADO Nº 8

A expansão dos benefícios fiscais em Mato Grosso tem evoluído a um ritmo maior que o crescimento do PIB estadual.

ACHADO Nº 9

Inconsistências na divulgação de dados oficiais revelam falhas no acompanhamento e controle dos incentivos fiscais por parte da SEFAZ, da SICME e da SEDER.

ACHADO Nº 10

Poucas empresas concentram expressiva parcela dos benefícios fiscais concedidos. A concentração em empresas resulta também em concentração nos municípios e regiões onde estão sediadas.

ACHADO Nº 11

A contabilização de incentivos fiscais não-programáticos, realizada pela SEFAZ, carece de respaldo documental, o que compromete a confiabilidade de seus números.

ACHADO Nº 12

Prática de concessões de incentivos fiscais não-programáticos alheios ao CONFAZ, com inobservância do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

ACHADO Nº 13

A SEFAZ desenvolveu, a partir de recomendações do TCE-MT, o Sistema de Controle de Renúncia Fiscal que, juntamente com as informações da GIA e do ICMS garantido intenta efetivar o controle da fruição de benefícios fiscais geridos pela SEFAZ. Contudo, o *software* que controla os incentivos fiscais estaduais, Sistema de Quantificação de Renúncia Fiscal – QRF (versão 1.1), é insatisfatório para o controle efetivo das concessões não-programáticas.

ACHADO Nº 14

A GIA não possibilita o exato dimensionamento da renúncia fiscal, tendo em vista que as informações são geradas pelo contribuinte, sem a implementação de críticas sistemáticas e efetivas pela administração.

ACHADO Nº 15

Ausência de uma unidade administrativa e pessoal específicos para o efetivo controle de incentivos fiscais não-programáticos.

ACHADO Nº 16

Os servidores responsáveis na SICME e na SEDER pela execução das políticas de incentivos fiscais são, na sua maioria, comissionados, sem nenhum vínculo efetivo com a administração pública.

ACHADO Nº 17

Não há segregação de funções na SEDER e na SICME na execução das políticas de concessão e acompanhamento dos incentivos fiscais. Os mesmos servidores responsáveis pela análise de enquadramento das empresas ou do produtor rural aos programas, também eram responsáveis pela vistoria/ fiscalização e acompanhamento da execução desses programas.

ACHADO Nº 18

A SICME e a SEDER não estão devidamente estruturadas para acompanhar e avaliar os programas atinentes aos incentivos fiscais.

ACHADO Nº 19

No Estudo de Caso 1 – Anexo E, verificou-se que o acompanhamento dos benefícios recebidos pela empresa, ficou prejudicado em decorrência de problemas administrativos internos ocorridos na sua gestão.

ACHADO Nº 20

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que a contabilização dos incentivos fiscais não está de acordo com as normas contábeis, bem como o valor apresentado nos balanços não confere com os dados fornecidos pela SICME.

ACHADO Nº 21

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que a empresa responsável pelo Laudo de Vistoria também foi contratada pela empresa beneficiária, gerando conflito de interesses.

ACHADO Nº 22

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, verificou-se que os Laudos de Vistoria elaborados por servidores da SICME estão incompletos e possuem informações que não coincidem com as informações apresentadas nos balanços contábeis das empresas, bem como apresentam dados concernentes à produção em toneladas que não foram confirmados pela Equipe desta Corte

ACHADO Nº 23

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, a empresa que elaborou a Carta-Consulta para a empresa beneficiária foi a responsável pelo Laudo de Vistoria, gerando conflito de interesses.

ACHADO Nº 24

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, a empresa não compareceu à SEFAZ para assinar Termo de Ajustamento de Conduta em relação a não recolhimento de ICMS relativo a bonificações a clientes.

ACHADO Nº 25

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, verificou-se na SICME que os processos de incentivos fiscais não contêm todos os documentos que devem instruir e fundamentar as conclusões e pareceres exarados e as peças neles juntados não obedecem uma cronologia sequencial, prejudicando o acompanhamento.

ACHADO Nº 26

No Estudo de Caso 7 – Anexo K, o produtor rural não cumpriu algumas normas atinentes à concessão de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 27

No Estudo de Caso 7 – Anexo K, não foi comprovado o envio dos documentos analisados pela SEDER ao Conselho de Desenvolvimento Agrícola – CDA, bem como a aprovação pelo Conselho e a publicação no Diário Oficial do Estado, que é condição para aprovação do cadastro do produtor rural.

ACHADO Nº 28

No Estudo de Caso 8 – Anexo L, constataram-se falhas nos procedimentos de fiscalização, visto que não existe relatório específico, detalhando a data da visita técnica (se foi no momento da plantação ou da colheita) e confirmando o efetivo cumprimento de todos os requisitos para a continuidade do benefício e, principalmente, visando levantar dados e parâmetros para auferir os resultados na concessão de tais benefícios.

ACHADO Nº 29

A Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso não atua de maneira efetiva no controle interno dos benefícios de incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado.

ACHADO Nº 30

O CONDEPRODEMAT não observa o Decreto nº 1.432/ 2003, que no seu art. 5º, §3º, III prevê relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados alcançados pelos programas de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 31

A SICME não dispõe de memória de cálculo ou documentação comprobatória dos dados que divulga relacionados à instalação de empresas, investimentos realizados e empregos gerados pelos programas de incentivos fiscais.

ACHADO Nº 32

Deficiência nos indicadores e metas utilizados para auferir os programas de incentivos fiscais administrados pela SICME e pela SEDER, impossibilitando a análise do cumprimento das finalidades para os quais foram criados os incentivos/ benefícios fiscais administrados.

ACHADO Nº 33

A geração de empregos tem evoluído a um ritmo inferior à concessão de incentivos fiscais. Ou seja, o crescimento observado na concessão de incentivos fiscais não tem resultado em crescimento proporcional de novos empregos.

ACHADO Nº 34

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que as empresas beneficiadas com os incentivos fiscais não apresentaram Balanços Contábeis com discriminação analítica e separação por unidade administrativa dos bens imobilizados de forma a permitir a confirmação dos investimentos projetados quando da solicitação dos benefícios fiscais.

ACHADO Nº 35

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que não houve comprovação da totalidade dos investimentos projetados por meio da Carta-Consulta.

ACHADO Nº 36

No Estudo de Caso 2 – Anexo F, constatou-se que a empresa beneficiária de mais de R\$ 2.924.778,71 de benefícios fiscais, gerou apenas 52% dos empregos acordados na carta-consulta e no protocolo de intenções. Tal fato não foi objeto de nenhuma ação de cobrança por parte da SICME.

ACHADO Nº 37

No Estudo de Caso 3 – Anexo G, constatou-se que a SICME concedeu novos benefícios à empresa (projeto de instalação da 2.^a linha de 90.000 latas/ horas) apesar de não atendimento e não manutenção das condições previstas no artigo 6.º da Lei n.º 5.323/ 88 no que se refere, principalmente à criação de novos empregos na proposta aprovada pelo CODEIC (CEDEM). Tampouco houve a criação de 100 empregos diretos e 500 empregos indiretos propostos para a empresa na Carta-consulta.

ACHADO Nº 38

No Estudo de Caso 4 – Anexo H, constatou-se que a empresa vem cumprido os compromissos assumidos na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções e atendendo as normas atinentes à concessão dos benefícios fiscais.

ACHADO Nº 39

No Estudo de Caso 5 – Anexo I, constatou-se que a empresa não cumpriu algumas normas atinentes à concessão de incentivos fiscais, apresentando resultados inexpressivos.

ACHADO Nº 40

No Estudo de Caso 5 – Anexo I, constatou-se que a empresa não gerou empregos conforme acordado na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções.

ACHADO Nº 41

No Estudo de Caso 6 – Anexo J, constatou-se que a empresa não gerou empregos conforme acordado na Carta Consulta e no Protocolo de Intenções.

ACHADO Nº 42

No Estudo de Caso 8 – Anexo F, constatou-se que procedimentos de acompanhamento adotados não permitiam confirmar se a concessão do PROALMAT estava atendendo às finalidades descritas no artigo 1.º da Lei n.º 6.883 de 02/06/1997 - PROALMAT: recuperação e expansão da cultura do algodão no Estado de Mato Grosso, dentro de padrões tecnológicos e ambientais de produtividade e qualidade

Para melhor compreensão, as proposições e recomendações podem ser classificadas em quatro categorias:

- ✓ relativas à concepção da política de incentivos fiscais;
- ✓ relativas à concessão dos incentivos fiscais;

- ✓ relativas ao controle dos incentivos fiscais; e
- ✓ relativas à transparência dos incentivos fiscais.

9.2 Propostas e recomendações relativas à concepção da política de incentivos fiscais;

- ✓ Realizar um estudo mais aprofundado relacionando a geração de empregos e a concessão de incentivos fiscais, a nível regional e setorial e considerando outras variáveis macro e microeconômicas, de modo a reavaliar o papel das políticas de incentivos fiscais na geração de novos empregos no estado.
- ✓ Avaliar criticamente a capacidade dos setores atualmente incentivados imprimirem dinamismo à economia estadual.
- ✓ Avaliar as prioridades na alocação dos gastos públicos.
- ✓ Aprimorar o processo de planejamento e elaboração das leis orçamentárias no que concerne à previsão da renúncia fiscal e da arrecadação tributária.
- ✓ Reavaliar a necessidade, a concepção e a organização do PRODECIT, PRODEA e PRODETUR.
- ✓ Instituir indicadores e metas condizentes com os objetivos que nortearam a criação do PRODEI, PRODEIC e com o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso e que permitam auferir se a finalidade dos programas está ou não sendo alcançada e em que medida.

9.3 Propostas e recomendações relativas à concessão dos incentivos fiscais

- ✓ Assegurar às Secretarias de Estado finalísticas estrutura necessária e pessoal capacitado para execução e acompanhamento dos programas de incentivos fiscais.
- ✓ Acompanhar a concessão de incentivos não programáticos pela SEFAZ e aprimorar seus mecanismos de controle.
- ✓ Exigir o cumprimento de todas as normas para conceder os benefícios de incentivos fiscais, inclusive, eventualmente promovendo a suspensão ou a cassação dos incentivos fiscais.
- ✓ Buscar a desconcentração na concessão dos incentivos fiscais.
- ✓ Exigir o cumprimento das normas de funcionamento do CONDEPRODEMAT.
- ✓ Cumprir o princípio de segregação de funções, pelo qual as funções desempenhadas por servidores responsáveis por uma etapa do processo são fiscalizados por diferentes servidores na etapa seguinte a fim de prevenir riscos e corrigir desvios.
- ✓ Sistematização de todo o processo de contabilização de incentivos fiscais não-programáticos, com vínculo oficial aos dados extraídos do controle verificado através da GIA.

9.4 Propostas e recomendações relativas ao controle dos incentivos fiscais

- ✓ A exemplo do Tribunal de Contas, a Auditoria Geral do Estado deve implantar controle sistemático das ações relacionadas à concessão dos incentivos fiscais.
- ✓ Aprimorar o acompanhamento e controle dos incentivos fiscais e promover a equalização dos dados entre a SEFAZ e as secretarias finalísticas.
- ✓ Criação na SEFAZ de uma unidade administrativa específica para o controle de

incentivos fiscais não-programáticos, com lotação restrita a servidores fazendários estáveis especializados na área de receita pública.

- ✓ Exigir o cumprimento do estabelecido no Protocolo de Intenções como condição para a continuidade da concessão do incentivo/ benefício nos termos estabelecidos na Lei n.º 7.958/2003.
- ✓ Utilizar a GIA para o controle dos incentivos fiscais não-programáticos, aprimorando-a, mais especificamente no quadro denominado 'ENTRADAS E SAÍDAS', incluindo, entre outras, na opção 'SAÍDAS' uma nova célula de informação: 'ICMS-incentivado'.
- ✓ Exigir que a contabilização seja feita nos termos da Resolução Conselho Federal de Contabilidade – CFC n.º 1.143 de 21/11/2008 que aprovou a NBC T 19.4 – Subvenção e Assistência Governamentais que trata de subvenção e Assistência Governamentais, onde, inclusive, se propõe que haja contabilização das contrapartidas realizadas pelas Empresa.
- ✓ Regulamentar e exigir a apresentação analítica das contas que compõem o grupo imobilizado (discriminação do valor da construção civil, das máquinas e equipamentos, do valor de móveis e utensílios e outros).
- ✓ Evitar a terceirização da elaboração dos Laudos de Vistoria e não permitir que os mesmos sejam elaborados por empresas dependentes das beneficiárias.
- ✓ Aprimorar a elaboração dos Laudos de Vistoria.
- ✓ Juntar aos autos todas os documentos que fundamentam as conclusões exaradas nos laudos de vistoria e demais atos e observar a ordem cronológica para juntada das peças processuais.
- ✓ Exigir o aprimoramento dos procedimentos de fiscalização.
- ✓ Exigir que as equipes de fiscalização e acompanhamento detenham conhecimentos nas áreas de engenharia e contabilidade.

9.5 Propostas e recomendações relativas à transparência dos incentivos fiscais

- ✓ Firmar o entendimento de que a SEFAZ não pode sonegar dados acerca da renúncia fiscal sob a alegação de proteção do sigilo fiscal;
- ✓ Fixar o entendimento, mediante ato normativo próprio, da obrigatoriedade de que as empresas beneficiárias de incentivos fiscais forneçam dados e informações ao Tribunal de Contas e permitam o livre acesso de servidores, devidamente credenciados, aos registros e documentos das mesmas;
- ✓ Identificar se o crescimento da renúncia está observando as medidas prudenciais previstas no art. 14 da LRF.
- ✓ Pugnar junto ao CONFAZ que todos os estados regularizem suas práticas na concessão de incentivos fiscais.
- ✓ Realizar concurso público e lotas apenas servidores estáveis como responsáveis pela execução das políticas de incentivos fiscais.
- ✓ Somente divulgar dados confiáveis e verificáveis.

9.6 Conclusão geral

Não restam dúvidas de que Mato Grosso deve manter uma política de desenvolvimento que tenha como um de seus instrumentos a concessão de incentivos fiscais. No entanto, o conjunto de achados consubstanciado neste Relatório de Auditoria indica a urgência da adoção de importantes medidas corretivas no processo de concessões atualmente em curso.

Os recursos envolvidos ostentam grande materialidade e relevância, especialmente se confrontados com os dedicados à educação, saúde e segurança.

Por sua vez, os resultados alcançados, embora significativos, situam-se bem aquém do esperado. Nem o produto econômico, nem o volume de empregos cresceram como seria desejável, tendo em vista o volume de concessões feitas e de compromissos firmados pelos beneficiários.

O estudo aponta a necessidade de se reavaliar a concepção de alguns incentivos e de aprimorar os mecanismos de execução de todos, especialmente nas áreas de acompanhamento e de controle.

As decisões acerca das políticas públicas cabem à cidadania, que as define por meio de seus representantes eleitos, nos Poderes Executivo e Legislativo.

Ao Tribunal de Contas, como órgão técnico, incumbe trazer à luz informações e dados relevantes que possam contribuir para o aprimoramento da gestão pública em Mato Grosso, visando o bem-estar de seu povo. Espera-se que a análise apresentada e as propostas ora formuladas possam alimentar o debate e cumprir com nosso objetivo institucional de ser um instrumento de cidadania.

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se o presente Relatório de Auditoria dos Incentivos Fiscais Concedidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso à consideração superior, com o fito de:

1. Aprovar as propostas e recomendações apresentadas;

2. Disponibilizar o trabalho para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a SEFAZ, a SICME, a SEDER e o CONDEPRODEMAT apresentem os comentários e sugestões que entenderem cabíveis, os quais serão avaliadas na revisão final deste texto;
3. Dar ciência aos órgãos jurisdicionados do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso das recomendações desta Corte, alertando-os que a observância das mesmas constituirá ponto de controle nas ações de controle externo concomitante do TCE-MT a partir do exercício de 2010;
4. Encaminhar o presente Relatório à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso em resposta à solicitação formulada; e
5. Autorizar a divulgação deste trabalho.

Cuiabá, 17 de dezembro de 2009.

Luiz Henrique Lima –

Carlos Alberto Rezende -

Carlos Eduardo Amorim França -

Gilson Gregório -

Loide Santana Pessoa –

Marilene Dias de Oliveira -

Oziel Martins da Silva –

Risodalva Beata de Castro -

Roberto Carlos de Figueiredo -



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Centro Político e Administrativo
Rua 6, s/ nº – Edifício Marechal Rondon – CEP: 78049-915 – Cuiabá - MT
Tel.: (65) 3613-7500 – E-mail: tce@tce.mt.gov.br
Website: www.tce.mt.gov.br
Horário de atendimento: 8h às 18h, segunda a sexta-feira