

**FUNRES – AVALIAÇÃO DO IMPACTO SÓCIO-ECONÔMICO DO FUNDO DE RECUPERAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Relatório de Auditoria Operacional**

Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva

Grupo II – Classe V – Plenário

TC-013.499/97-1 (com os Volumes I e II)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – Funres

Responsável: Guilherme Gomes Dias, Coordenador do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – Geres, Gestor do Funres

*Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – Funres. Avaliação do impacto sócio-econômico do Fundo e verificação de pontos pendentes da prestação de contas de 1995/1996 e do cumprimento de determinações do Tribunal. Audiências providenciadas em outro processo. Determinações. Estudo sobre a metodologia de avaliação de fundos de investimentos a ser procedido pela Segecex. Encaminhamento de cópias. Juntada do processo às contas da entidade, nas quais foram feitas as audiências.*

## RELATÓRIO

Trata-se do Relatório da Auditoria Operacional realizada no Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – Funres por equipe conjunta da 5ª Secex e da Secex/ES, incluída no Plano de Auditorias para o 2º semestre de 1997 devido à Decisão nº 395/97–TCU–Plenário e ao Despacho deste Relator (fl. 184).

Os objetivos do trabalho foram (fl. 02):

a) avaliar o impacto sócio-econômico do Funres desde sua criação até o exercício de 1997:

a.1) estabelecendo um modelo metodológico que permita avaliar os impactos sócio-econômicos dos fundos constituídos por intermédio de renúncias de receitas públicas federais;

a.2) verificando a inserção do Funres nas políticas federais e estaduais de desenvolvimento regional; e

b) verificar os pontos pendentes da prestação de contas do Funres, período de 1995/1996, e o cumprimento das determinações constantes da Decisão nº 657/95–TCU–Plenário (TC-017.215/93-5).

Na apresentação do Relatório, a equipe fez as seguintes observações (fl. 08):

"1.2 Cabe destacar que esse trabalho representa a primeira incursão da 5.<sup>a</sup> SECEX e da SECEX/ES na avaliação de impactos sócio-econômicos e ambientais proporcionados por uma política governamental de incentivos fiscais que visem ao desenvolvimento regional. Por sua vez, dado o caráter inédito da auditoria, foi dada grande ênfase à montagem de um modelo de avaliação de impactos sócio-econômicos e ambientais que possa ser usado tanto por órgãos de controle e supervisão quanto pelas entidades a serem avaliadas, que poderão tomar ciência dos tipos de informações que as mesmas deverão disponibilizar para os órgãos de supervisão.

1.3 O modelo mencionado acima foi o resultado das observações da equipe de auditoria, que buscou os dados e informações que seriam necessários para a realização de uma avaliação. Contudo, pelo fato de esse modelo ainda não ter sido testado e submetido aos órgãos responsáveis pela gestão dos fundos de investimento, é bem provável que o mesmo necessite de ajustes e contribuições para que realmente se constitua em um documento que permita dimensionar com precisão os benefícios e custos da aplicação de recursos via fundo de investimento.

1.4 Assim, em um momento em que se discute intensamente a manutenção ou não dos fundos de investimentos, e em que o governo não tem idéia dos efeitos práticos da política de renúncia fiscal, esse relatório proporciona um levantamento de aspectos que poderão auxiliar na avaliação da eficácia da política de incentivos fiscais na obtenção do desenvolvimento regional."

Realizada a auditoria, a equipe apresentou o Relatório de fls. 07/180, do qual transcrevo a parte final (fls. 149/180) por conter uma síntese apropriada do Relatório e as propostas de encaminhamento da equipe, assim como o anexo demonstrando um modelo de avaliação do impacto sócio-econômico de fundos de investimento:

#### "CONCLUSÕES

13 Este capítulo objetiva sintetizar o relatório sob a perspectiva das principais constatações feitas pela equipe de auditoria. Essa parte está dividida de acordo com a seqüência de capítulos apresentada no relatório.

##### 13.1 DESENVOLVIMENTO

- O conceito de desenvolvimento foi discutido nesse relatório pelo fato de o Funres representar ação de desenvolvimento regional. O desenvolvimento regional possui como peculiaridade em relação a outras espécies de desenvolvimento a questão espacial, ou seja, objetiva-se fortalecer determinada região, que, no caso em análise, é o Estado do Espírito Santo.

- O conceito de desenvolvimento evoluiu consideravelmente durante os últimos dois séculos. Nessa evolução, o ser humano passou de simples meio de produção para a razão fundamental desse conceito.
- Tendo em vista o fato de o desenvolvimento humano representar a razão principal de qualquer projeto de desenvolvimento, depreende-se que o crescimento econômico deve ser utilizado para o alcance do desenvolvimento humano. Dessa forma, o crescimento econômico deve ser revertido em desenvolvimento humano por meio da geração de emprego, distribuição de renda, preservação do meio ambiente e da qualidade de vida, disseminação da coesão social e da cooperação.
- O desenvolvimento humano fortalece as capacidades dos indivíduos, tornando-os mais produtivos economicamente. Assim, indivíduos mais educados, saudáveis e nutridos são mais propensos a desenvolverem maior produtividade que outros desprovidos das mencionadas capacidades.
- O Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador que procura abarcar o maior número de variáveis possíveis que retratem o desenvolvimento, representando, dessa forma, maneira alternativa ao Produto Interno Bruto - PIB para mensuração do desenvolvimento de determinada região. Por conseguinte, o IDH possui três dimensões básicas, relacionadas à educação, à saúde e ao rendimento, sendo que esta última possui interface direta com o Funres, que possui como impacto sócio-econômico mais perceptível a geração de emprego e renda.
- A Constituição Federal prevê a possibilidade de existência de um mecanismo de incentivo fiscal como o Funres. Por meio da combinação do CAPUT do artigo 43, que preceitua a articulação da ação da União em um mesmo complexo geo-econômico e social visando à diminuição das disparidades regionais, com o inciso I do artigo 151, que admite de forma excepcional a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre diferentes regiões do país, demonstra-se a possibilidade constitucional de existência de uma ação de desenvolvimento regional nos moldes do Funres.

## 13.2 CARACTERIZAÇÃO DO FUNRES

### 13.2.1 Histórico da economia do Espírito Santo até a criação do Funres

- Dos anos 20 até os anos 40 a economia era eminentemente agrária.
- Durante os anos 40 (instalação da CVRD) ocorreu transição da Economia Agrária para a Industrial.
- Nos anos 60 ocorreu a crise do café e o início da fase urbano-industrial com a inauguração do Porto de Tubarão.

- Em 1968 foi criado o Grupo Interministerial do Trabalho - GIT- , que defendeu mesmo sem uma estratégia definida, o fortalecimento do sistema industrial.
- O GIT sugeriu a criação do Funres, Fundo de Incentivos Fiscais que apresenta a particularidade de operar exclusivamente com recursos do Estado do Espírito Santo.

### 13.2.2 Modelo Institucional

- O Geres atua de maneira semelhante aos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam e Sudene).
- O Bandes cuida de todo o suporte técnico, exercendo as funções de Agência de Fomento e de Banco Operador.

### 13.2.3 Forma de Atuação

- O Geres pode atuar tanto de forma ativa quanto de forma passiva na consecução de seus objetivos principais.
- A forma de atuação do Geres deve estar detalhada em seu Orçamento-Programa.

### 13.2.4 Fontes de Receita

- Funres possui como fonte de receita recursos provenientes das renúncias fiscais federais (IRPJ) e estaduais (ICMS).

### 13.2.5 Fontes de aplicação

- O Funres representa uma das fontes de recursos geridas pelo Bandes que a par do Funres recebe outros recursos estaduais (principalmente FUNDAP) e federais (principalmente BNDES).
- Um mesmo projeto pode receber recursos de mais de uma fonte.

### 13.2.6 Aplicação em investimentos fixos

- A parcela federal de recursos Funres só pode ser aplicada em investimentos fixos.

### 13.2.7 Aplicação em S/A

- Somente podem ser beneficiárias do Funres ,parcela federal, as empresas constituídas sob a forma jurídica de S/A.

### 13.2.8 Aplicação Ex-Ante

- Somente podem ser aplicados recursos do Funres de maneira antecipada e em projetos novos. Não podem ser aplicados recursos em projetos já beneficiados que necessitariam de recursos para seu fortalecimento.

### 13.3 PLANEJAMENTO ARTICULADO OU CONCERTADO

- Nas décadas de 50, 60 e 70 o Brasil experimentou a plenitude do sistema de planejamento como ação destinada ao alcance do desenvolvimento. Contudo, esse planejamento era centralizado na esfera federal e era financiado basicamente por recursos públicos. Na década de 80 a economia brasileira, com a eclosão da crise fiscal e do choque externo provocado pela crise da dívida externa, tornou-se incapaz de gerir autonomamente um projeto de desenvolvimento. Com isso, o planejamento sofreu profundo ataque, que resultou na desativação do sistema de planejamento nacional. Na presente década, chegou-se a conclusão que o planejamento não pode prescindir da articulação entre as diferentes esferas governamentais e entre o setor público e privado, sob pena de tornar-se uma simples peça de retórica não respeitada por ninguém.
- O planejamento como ação governamental de desenvolvimento foi abordado nesse relatório por representar peça fundamental em que são estipuladas estratégias e metas a serem atingidas por determinada ação executada pelo Governo. Dessa forma, por meio do planejamento é possível eleger prioridades e permitir o acompanhamento (avaliação) dos resultados alcançados por meio de uma ação governamental de apoio à produção.
- O planejamento que é defendido nesse relatório é descentralizado, pois considera-se que a esfera mais apta a liderar o processo de desenvolvimento capixaba é o governo estadual. Por sua vez, esse planejamento também não pode prescindir da esfera privada, que atualmente é o segmento da sociedade que possui recursos em magnitude suficiente para arcar com o processo de desenvolvimento.
- O conhecimento das estratégias e metas de desenvolvimento é de fundamental importância para qualquer processo avaliativo. Assim, por exemplo, se determinada política governamental tiver como pressuposto básico o aumento das exportações, não se deve exigir da mesma repercussões favoráveis em outras variáveis sócio-econômicas, tal como emprego gerado e melhoramento na distribuição de renda.
- Por sua vez, o Geres deve planejar a utilização de recursos do Funres de acordo com os parâmetros e objetivos constantes dos Planos Regionais de Desenvolvimento, conforme estipulado no art. 10 inciso II da Lei n.º 8.167/91. Todavia, esses planos ainda não foram regulamentados. A ação do Geres deve seguir uma peça básica de planejamento, que é o Orçamento-Programa, estipulado no artigo 5º da Resolução/Geres n.º 600/91.
- O orçamento programa difere substancialmente do orçamento tradicional pelas seguintes características principais: a) busca o cumprimento de

planos, metas e objetivos ; b) estabelece metas específicas a serem atingidas, que permitem que a fiscalização averigüe se determinada atividade foi bem sucedida ou não; c) apresenta maior organização entre os objetivos e metas estipuladas para o sistema, uma vez que se constitui de um todo orgânico. Por seu turno, o orçamento tradicional apenas distribui recursos para efetivação de despesas, sem necessidade de as mesmas seguirem uma coerência de metas programadas.

- O orçamento que vem sendo realizado pelo Funres representa orçamento tradicional, em que não estão especificados metas, objetivos ou estratégias a serem implementadas para maximizar a eficácia na aplicação dos recursos do Fundo. Nessa mesma linha, observou-se não estar presente nos orçamentos o detalhamento da aplicação de recursos para atendimento da ação indutora e da demanda espontânea, conforme determinado pelo inciso III do artigo 5º da Resolução Geres n.º 600/91. Para finalizar, cabe destacar que o inciso III do artigo 5º da Resolução estabelece que a orientação geral quanto à alocação de recursos do Funres deve seguir os objetivos gerais do Geres e os critérios de aplicação de cada subconta.
- Ao Geres compete se articular com os demais órgãos de desenvolvimento estadual e entidades privadas com vistas à definição de políticas e à execução de programas e projetos de interesse para o desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, conforme estipulado no art. 1º da Resolução n.º 600/91.
- Foi encaminhado questionário a 11 prefeituras de municípios do interior do Estado do ES, com vistas a averiguar: a) os setores/atividades econômicas mais importantes da região e se os mesmos recebiam apoio satisfatório do Funres; b) os principais problemas que afetam o desenvolvimento sócio econômico das regiões; c) o incentivo a que tipo de atividade econômica possibilitaria incremento no nível de emprego da região; d) que modalidade de aplicação de recursos é mais efetiva para o desenvolvimento das regiões: subscrição de debêntures ou financiamento via concessão de crédito. As conclusões mais interessantes extraídas das respostas enviadas foram: a) 5/6 consideram que a modalidade de concessão de crédito seria a mais efetiva; b) 4/6 consideram que as atividades econômicas mais importantes de seus municípios não recebem apoio suficiente do Funres; c) 5/6 consideram que o incentivo às atividades econômicas mais importantes aumentaria o nível de emprego. Apenas um dos municípios considera interessante a atração de outras atividades econômicas.

#### 13.4 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO/PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS E DO ACOMPANHAMENTO DO GERES/BANDES DOS ALCANCES DOS OBJETIVOS INDIVIDUAIS

- A questão do processo de seleção/priorização de projetos é fundamental no sentido de que não adianta os governos federal e estadual possuírem planos de desenvolvimento com metas específicas se não houver, durante a fase de seleção/priorização dos projetos respeito a essas metas;
- Existem dois tipos de empreendimentos que pleiteiam recursos do Funres. O primeiro refere-se àqueles relativos à demanda espontânea. Nesse caso, o critério mais importante para análise do pleito é o da viabilidade econômica do projeto. O outro tipo de projeto que pode pleitear recursos do Funres são aqueles inseridos em atividades priorizadas por algum tipo de planejamento de desenvolvimento. Nesse caso ocorre uma ação ativa do governo na orientação a respeito dos setores, regiões e instituições a serem beneficiados pelos recursos do Funres.
- Segundo trabalho realizado pela Assessoria da Presidência do Bandes - ASPRE – 'Reestruturação do Modelo Institucional', a demanda espontânea vem sendo prevalescente, como a seguir citado: 'b) Segundo, a ausência de metas específicas se torna impeditiva de parametrizar ações e impactos em termos consistentes. Com efeito, operando basicamente no atendimento de demandas espontâneas, o perfil das operações aprovadas não reflete nenhum escopo intencional, nem pode resultar no alcance de missões institucionais. Nesses termos, as inferências do confronto GB/ES servirão antes para repensar os modelos operacionais que possam dar cumprimento à missão de fomento sócio-econômico (ambiental).'
- Esta equipe de auditoria entende que deveria ser fortalecida a ação indutora ativa do Geres, que orientaria e priorizaria os beneficiários dos recursos, que deveriam estar em conformidade com os planos de desenvolvimento regional e nacional.
- Para assegurar que a seleção/priorização de projetos atenda as metas e objetivos estipulados nos planos de desenvolvimento estadual e nacional é necessário que os governos estadual e federal possuam controle sobre os projetos a serem escolhidos. Dessa forma, o controle deve ser mais amplo do que o exercido pelo Geres, que atualmente apenas ratifica a análise de projetos efetuada pelo Bandes, o qual na maioria das vezes utiliza como critério fundamental a viabilidade econômica dos projetos. Deve-se possuir mecanismo que assegure que a escolha de projetos, além de avaliar a questão da viabilidade econômica, leve em consideração como a razão fundamental a inserção desse projeto nas estratégias de desenvolvimento do Estado do ES (consubstanciado em um plano).
- Os critérios de seleção de projetos se limitam a uma listagem de setores enquadráveis (projetos beneficiados por normas legais ou infra-legais) e

ao sistema de pontuação (concessão de mais pontos por projetos que atendam a critérios de localização, dimensão, geração de empregos e modernização). Todavia, esse sistema de priorização perde importância em relação à aplicação de recursos quando comparado com a questão da disponibilidade de capitais para investimento e da disponibilidade de infra-estruturas físicas e financeiro-comerciais nas regiões potencialmente beneficiadas.

- Assim, por exemplo, não adianta incluir na legislação critérios de pontuação favoráveis a instalação de empresas no interior (critério de localização) se este não possui a infra-estrutura física mínima para receber os empreendimentos.

#### 13.4.1 ACOMPANHAMENTO

- Os mecanismos de que dispõe o Geres/Bandes para averiguar se os projetos apoiados cumprirão as estatísticas sócio-econômicas prometidas são: a) relatório de análise - que se traduz em uma série de informações que devem ser fornecidas ao Bandes para realização do exame da viabilidade do projeto; b) relatório de acompanhamento de projetos - esse relatório deveria ser complementar ao relatório de análise, sendo, dessa forma, composto de informações que possibilitassem atestar as informações referentes ao impacto sócio-econômico e ambiental; c) relatório de conclusão - deveria retratar o Estado das variáveis sócio-econômicas e ambientais ao final do projeto, quando este terminasse de receber recursos do Funres.
- Por sua vez, os supracitados mecanismos não vêm atendendo à função de avaliar os impactos sociais, econômicos e ambientais dos projetos beneficiados pelo Funres, pelas seguintes razões: a) o relatório de análise deve ser aprimorado, pois contém certos itens pouco objetivos (carência de dados estatísticos e informações vagas); 2) os relatórios de acompanhamento e conclusão não estão adequados ao relatório de análise, uma vez que o primeiro apenas descreve a evolução físico-financeira do projeto e o segundo é extremamente simplificado, também apenas contendo informações a respeito do cumprimento de cronogramas físicos-financeiros.
- Também, é necessário que haja algum tipo de monitoramento da empresa por parte do Bandes/Geres após a conclusão do projeto. Afinal, o impacto sócio-econômico causado pela implantação de um projeto não se esgota com sua conclusão, necessitando, por certo, ser conhecido e mensurado.

#### 13.5 A SITUAÇÃO ATUAL DO FUNRES

- O Funres, por ser um Fundo misto (administra recursos provenientes da renúncia do IR e ICMS), possui uma maior flexibilidade na forma de aplicação de seus recursos. Assim, além da subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações também foi largamente utilizada a modalidade de aplicação de recursos de operação de linhas de crédito. Esse segundo

mecanismo atingiu mais beneficiários pelo fato de ser utilizado não apenas por empresas de sociedade anônima, normalmente empresas de médio e grande porte, mas também por empresas de micro, pequeno e médio portes que não têm condições de se tornarem sociedades anônimas devido aos elevados custos.

- As funções de desenvolvimento estão distribuídas da seguinte forma entre os órgãos de fomento do Estado do Espírito Santo: a) ADERES - atua no planejamento e fomento de projetos de infra-estrutura de grande porte (ferrovias, portos, gasodutos e etc) e na captação de recursos para atender a crise financeira do Estado; b) Bandes (excluindo os recursos do Funres) efetua ações de fomento por meio de concessão de crédito a microempreendimentos com recursos do governo estadual; c) Geres/Bandes – deve atuar na faixa de projetos de pequeno e médio porte, os quais necessitam, atualmente, de uma ação de fomento mais efetiva.
- O Funres, principalmente com a parcela estadual de recursos, alargou sua participação em setores e regiões que devido às restrições impostas aos recursos de natureza federal não eram atingidos. Assim, setores como o de comércio, cultura e as regiões que não possuem empresas estruturadas sob a forma de S/A puderam usufruir dos recursos. Logo, um total de 268 projetos beneficiados pela modalidade de subscrição de debêntures/ações contrasta com mais de 13 mil operações de créditos realizadas eminentemente com recursos estaduais.
- Contudo, esta equipe de auditoria não possui dados suficientes para determinar se os efeitos sobre os impactos sócio-econômicos, principalmente geração de renda e empregos, foi maior com a modalidade de subscrição de debêntures ou concessão de crédito.
- Nos últimos quatro anos a proporção dos recursos repassados ao Bandes para administração da carteira vem crescendo de forma significativa em relação ao total de recursos liberados para os projetos. Assim, torna-se necessário proceder estudo com vistas a alterar a legislação referente à vinculação da remuneração do Bandes a seu patrimônio líquido, uma vez que tal vinculação vem tornando escassos os recursos destinados aos projetos.
- A retração da demanda por apoio sob a modalidade de subscrição de debêntures teria várias causas. As principais e mais evidentes são a crise das finanças públicas e a inexpressiva capacidade de investimento do Estado e a guerra fiscal travada entre Estados. Com vistas a mudar esse quadro e ampliar a utilização dos recursos do Funres/IR, o Geres vem buscando alterar a legislação em vigor de modo a flexibilizar a utilização dos recursos, seja setorialmente (setores e atividades não contemplados pela legislação e potencialmente importantes para o fortalecimento e a

melhoria da competitividade da economia regional), seja com relação à modalidade de operação de crédito. Como já mencionado anteriormente, o sistema, autorizado pela legislação estadual, já realiza operações de crédito a microempresas de diversos setores. A medida, assim, não seria inusitada, pois já se disporia de suficiente experiência nessa modalidade.

- No período de jul/96 a jun/97, foram repassados ao Bandes pela Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda, recursos no montante de R\$15.085.900,00, relativos às opções decorrentes de incentivos fiscais do Imposto de Renda. Quanto às opções relativas ao ICMS, a Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo não vem efetuando regularmente repasses desde junho de 1994 (a soma dos repasses em atraso chega a cerca de R\$ 80.000.000,00). No orçamento de 97 do Funres, consta a previsão de ingresso de cerca de R\$ 13.176.000,00 referentes a retorno de operações de crédito e R\$ 15.182.582,00 de recursos do ICMS não utilizados em 1996.

### 13.6 CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E SUAS TRANSFORMAÇÕES NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

- O Espírito Santo, nos últimos 55 anos, foi o Estado brasileiro que atingiu o 2º lugar em crescimento de sua renda per capita, que se elevou em oito vezes, contra uma média nacional de 5,5 vezes.
- Esse dinamismo, principalmente no final da década de 50, levou o Estado do ES a transformar-se de uma economia agrária, baseada principalmente na produção de café, numa economia urbano-industrial e de serviços.
- Esse notável processo de transformação resultou numa estrutura econômica caracterizada por especialização relativa na produção de bens e serviços destinados ao mercado externo. Esta especialização decorreu do complexo portuário capixaba.
- O principal responsável pelo intenso crescimento econômico foi o setor industrial, notadamente a indústria de transformação (mecânica, têxtil, madeira, vestuário, calçados, bebidas, metalurgia, produtos alimentares, papel e papelão, minerais não-metálicos e química).
- Dois grupos distintos de empreendimentos contribuíram para o crescimento do ES: 1º) Grandes projetos de origem exógena voltados para a exportação - esses projetos apesar de poderem ter recebido recursos do Funres durante sua história tiveram como principal fonte de recursos e razão para a instalação o patrocínio do Governo Federal por meio do II PND e do Pro-Álcool; 2º) Indústria Local - dominada por capitais de origem local de pequeno e médio porte. Nesses projetos os recursos do Funres contribuíram para o fortalecimento dos mesmos.

- Aspectos sociais - Processo de desenvolvimento resultou em concentração demográfica na região da Grande Vitória. Concentração demográfica veio acompanhado de concentração espacial da renda.

### 13.7 IMPACTO SÓCIO-ECONÔMICO

- Foram utilizados, para avaliação de impactos sócio-econômicos do Funres dados secundários, obtidos junto ao Bandes e ao Geres, uma vez que a coleta direta de dados era impossível com a disponibilidade de recursos humanos e materiais destinados a presente auditoria.
- Os impactos sócio-econômicos do Funres foram demonstrados por meio de três aspectos (aspecto dimensional, aspecto setorial e aspecto regional).
- Quanto ao aspecto dimensional as principais conclusões foram:
  - a) Os ingressos de recursos no Funres, em seus 27 anos de existência, provenientes do ICMS e IRPJ foram de aproximadamente R\$ 343 milhões, sendo que a parcela federal representou algo em torno de R\$ 183 milhões. Esses valores são insignificantes quando comparados com os investimentos que estão sendo realizados pelas grandes empresas instaladas no Estado do Espírito Santo (CST, CVRD e Aracruz Celulose e Samarco Mineração estarão investindo R\$ 2,5 bilhões no período de 1995 a 2000). Esta situação não é nova, visto que no período de 1975 a 1979 a CST, Aracruz Celulose e a CVRD juntas aplicaram US\$ 3 bilhões contra US\$ 57 milhões de valores ingressados no Funres (recursos federais e estaduais);
  - b) Esta equipe de auditoria efetuou procedimento similar ao trabalho realizado pela Assessoria da Presidência do 'Bandes Reestruturação do Modelo Institucional.' Esse procedimento consistiu na comparação entre o total de operações aprovadas pelo Bandes e o PIB capixaba. Contudo, a relação mais interessante para o propósito desse trabalho é a do total das aprovações de projetos efetuados pelo Geres, relativos ao recursos do Funres, e o PIB do Estado do Espírito Santo para os anos de 1985, 1990 e 1995. Tal relação gerou valores insignificantes (0,12%, 0,0% e 0,067%);
  - c) Foi efetuado, a título ilustrativo, o dimensionamento do Funres parcela federal em relação aos demais Fundos de Investimento (FINOR, FINAM) para os anos de 1996, 1997 e 1998. Os valores para o ano de 1998 são: Funres - R\$ 14 milhões, FINOR - R\$ 658 milhões e FINAM - R\$ 453 milhões. Cabe registrar que os recursos dos demais Fundos são distribuídos para os empreendimentos que operam nas regiões norte e nordeste, diferentemente do Funres que apóia apenas um Estado.
  - d) Os empreendimentos apoiados pelo Funres previram, para o período de 1970 a 1984 e 1991 a 1997, a criação de 13.777 empregos. Por sua vez,

foram gerados na economia do Espírito Santo na década de 80, segundo trabalho elaborado pela Assessoria da Presidência do Banes, 326.000 postos de trabalho. Efetuando a relação entre a média anual dos empregos gerados pelo Funres e a média dos gerados por toda economia do Espírito Santo chega-se à relação de 1,92%.

e) Destaca-se também que o Funres, por representar uma das fontes de recursos dos investimentos realizados nos empreendimentos beneficiados, não pode ser responsabilizados pela totalidade das variáveis sócio-econômicas geradas pelos projetos.

f) Outrossim não é cabível concluir que, caso o Funres não existisse, a economia capixaba apresentaria 100 empregos a menos. Com efeito, mesmo sem os recursos do Funres, talvez a empresa implementasse seu projeto, ou, também, não seria inusitado que a empresa efetivasse seu empreendimento gerando não 100 mas 60 empregos.

g) Segundo Neide César Vargas, a atração de capitais externos ao Estado do Espírito Santo, quando ocorreu, não se deveu unicamente ao sistema de incentivos fiscais mas também a confluência de benefícios oferecidos pelo Governo Estadual, a par de algumas vantagens locacionais exibidas pelo Estado.

h) A equipe de auditoria entende, pelas razões especificadas nesse relatório, que o Geres não tem capacidade, devido principalmente à baixa magnitude dos recursos movimentados pelo Funres, de isoladamente atingir os objetivos estabelecidos no artigo 4.º da Resolução/Geres n.º 600/91.

i) Os projetos beneficiados pelo Funres possuem diferentes fontes de recursos que compõe o investimento total (recursos próprios, recursos Funres e recursos de financiamentos, que pode incluir recursos do BNDES). Dessa forma, seria interessante que o governo federal, que possui recursos aplicados sob diferentes formas no Estado do Espírito Santo (recursos provenientes de incentivos fiscais - Funres, recursos provenientes de incentivos creditícios - BNDES), tivesse perfeita dimensão dos recursos alocados nesse Estado. Por esta razão que o parágrafo 6.º do artigo 165 da Constituição Federal previu que: o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado de efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Contudo, apenas é realizado pela SRF o Demonstrativo de Benefícios Tributários, não existindo nenhum demonstrativo dos benefícios financeiros e creditícios.

j) O Demonstrativo de Benefícios Tributários, não obstante sua importância como mecanismo que torna mais transparente a ação governamen-

tal, carece de maior detalhamento. No caso do Funres, por exemplo, ao examinarmos o documento, não é possível saber em que regiões ou setores do Estado do Espírito Santo foram aplicados os recursos do Fundo. Cabe também destacar a necessidade de se elaborar documento que confronte as estimativas do DBT com o montantes efetivamente realizados.

k) Trabalho realizado pela Assessoria da Presidência do Bandes<sup>1</sup> estima que os recursos do Bandes representariam 5,7% da formação bruta de capital fixo do Estado. Para chegar a esse percentual, foi utilizada a média de recursos aprovados pelo Bandes para investimentos fixos, que inclui os recursos aprovados pelo Funres nos anos de 1993, 1994 e 1995. Essa média perfaz R\$ 142 milhões. A média dos recursos do Fundo para o período soma R\$ 6,5 milhões. Fazendo um simples cálculo proporcional, é possível inferir que se os 142 milhões equivalem a 5,7%, os 6,5 milhões equivalem a 0,261% do total da formação bruta de capital do Estado.

l) Antes de abordar o aspecto setorial dos impactos sócio-econômicos, destaque-se que o setor industrial foi o grande propulsor do crescimento econômico capixaba, sendo que o ramo da indústria de transformação foi o que mais sobressaiu. Por sua vez, considerando apenas a indústria de transformação observou-se a presença de setores exógenos e locais.

- Em relação ao aspecto setorial, as principais conclusões foram:
  - a) No período de 1970 a 1990 o setor mais beneficiado pelos incentivos fiscais do Funres foi o industrial, responsável pela absorção de 78,02% do total de benefícios. Em seguida, tem-se o setor turismo e agricultura, os quais respondem, respectivamente, por 13,51% e 8,47% da captação de recursos do Fundo.
  - b) Com relação ao número de empresas apoiadas, o setor indústria representa 65,5% do total, ou seja, das 194 apoiadas 127 operavam atividades industriais. O setor agricultura participa com 30 empresas, o que perfaz 15,5% do total, e o setor turismo com 37 empresas, 19,1% do total.
  - c) Os setores metalurgia, papel e papelão e químico (que representam gêneros exógenos - em que os recursos do Funres são irrisórios frente as necessidades globais dos setores) receberam juntos, no período de 1970 a 1990, o montante de R\$ 21 milhões, que representa 22% do total de incentivos fiscais aprovados para custear o setor industrial e 17% dos incentivos totais aprovados para todos os setores.
  - d) A Tabela 29 apresenta os 10 principais gêneros da indústria que receberam recursos do Funres/IRPJ.

---

1. Reestruturação do Modelo Institucional, Caderno I - texto, pág. 30

e) Da análise comparada da tabela 30 com a 29 chegou-se a importantes conclusões:

e1) O gênero química não constava da relação dos dez maiores em 1970, passando a figurar em 1985. Esse gênero encontra-se entre os dez que mais receberam recursos do Funres no período. Com respeito a esse gênero, é plausível considerar que os recursos do Funres não contribuíram de forma significativa para sua inclusão entre os dez maiores de 1985. De fato, o que realmente propiciou o crescimento desse setor foram estímulos exógenos, como o II PND e o programa do álcool - Pró-Álcool.

e2) O gênero metalurgia apresenta crescimento bastante significativo de 1970 para 1985, passando de 7,93% para 29,27% do Valor de Transformação Industrial. Apesar de esse gênero ter absorvido cerca de 10% dos incentivos alocados à indústria de transformação, não é correto atribuir essa absorção ao crescimento ocorrido no respectivo setor. Com efeito, esse crescimento foi determinado, basicamente, pelas empresas Cia. Ferro e Aço de Vitória e Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST), cujos aportes financeiros de outras fontes tornam os recursos do Funres insignificantes.

e3) Os gêneros produtos alimentares, têxtil, minerais não metálicos, material elétrico e de comunicação, bebidas, vestuário e calçados, madeira e mecânica correspondem aos gêneros locais, definidos anteriormente. Esses gêneros, absorveram cerca de 73% dos incentivos alocados no período.

e4) No período de 1970 e 1990, cabe destacar a participação dos gêneros produtos alimentares e minerais não metálicos, responsáveis, respectivamente, pela captação de 26,67% e 16,18% do total de incentivos fiscais alocados à indústria de transformação.

f) Quanto à taxa de mortalidade dos projetos, pode-se afirmar o seguinte:

f1) Pode-se observar que a média da taxa de mortalidade dos projetos beneficiados pelo Funres subscrição de debêntures ações foi de 18,46%. O setor agrícola é o que apresenta a maior taxa, 29,97%. Em seguida tem-se o setor industrial e o setor de turismo, que apresentam, respectivamente, as taxas de 19,06% e 6,71%.

f2) Os gêneros que apresentam maior taxa de mortalidade são: material de transporte, 100%; madeira, 100%; produtos de matéria plástica, 87,11 e metalurgia, 62,37%. Os gêneros têxtil, bebidas, papel e papelão possuem taxa de mortalidade de 0%, ou seja, nenhuma empresa apoiada pelo Funres pertencente a essas atividades foi desativada.

g) Em relação aos recursos distribuídos pode-se afirmar que os 25 maiores empreendedores realizaram, no período 1970/1990, cerca de 61% do

investimento total efetuado pelos projetos beneficiários do Funres. Ainda, observa-se que esse grupo absorveu, aproximadamente, 59% dos incentivos fiscais referentes ao período.

h) Entre os 25 maiores empreendedores, a distribuição de recursos se deu da seguinte forma: Origem Local - 35,7%, Origem Nacional - 15,68% e origem de outros Estados - 7,82%. Denotando que os recursos do Funres foram precipuamente destinados a privilegiar os empreendimentos já instalados no Estado.

i) Quanto ao período 1991 a 1993, cabe destacar que houve um aumento significativo dos valores transacionados pelo Funres em relação ao período 1970/1990. De fato, no período em análise, foram aprovados investimentos totais da ordem de US\$ 195,3 milhões e incentivos fiscais de cerca de US\$ 45,4 milhões. Esses valores equivalem a, respectivamente, 36,9% e 33,1% dos montantes referentes ao período 1970/1990.

j) Observa-se que o setor indústria absorveu 78,24% dos investimentos e 72,11% dos incentivos. Em seguida, tem-se o setor turismo (9,57% de investimentos e 13,44% de incentivos), o setor agropecuária (7,05% dos investimentos e 10,23% dos incentivos) e o setor serviços (5,15% dos investimentos e 4,21% dos incentivos).

k) Dentro da indústria de transformação, destaca-se a participação de três gêneros: minerais não-metálicos, produtos alimentares, química e têxtil. Essas atividades, juntas, respondem por 78,7% dos investimentos aprovados para o período e por 74,9% dos incentivos fiscais da indústria de transformação.

l) Quanto ao período 1994 a 1997, foram aprovados pelo Geres 23 projetos, responsáveis pelo investimento total de US\$ 117.042.259,35 e por US\$ 23.004.578,39 de incentivos fiscais. Dentre esses projetos, 19 tem por objetivo implantar alguma atividade. Do restante, 2 destinam-se à ampliação e 2 à expansão.

m) Foi comentada a ação do Geres por meio de programas que se utilizaram da modalidade de aplicação operação de crédito, não permitida atualmente para os recursos provenientes do IRPJ.

n) Quanto à composição dos investimentos no setor agrícola no período de 1978 a 1992 chegou-se às seguintes conclusões principais:

n1) Foram aprovados 38 projetos que corresponderam a US\$ 31 milhões de investimento total e US\$ 9 milhões de incentivos fiscais;

n2) Em relação ao número de projetos apoiados destacam-se os relativos à cultura pimenta-do-reino. De fato, foram 18 projetos, o que corresponde a quase 50% do total. Com respeito ao investimento total e aos incentivos

fiscais absorvidos, essa cultura responde por, respectivamente, 14,1 % e 14,0%.

n3) Os projetos agrícolas responsáveis pela maior captação de incentivos fiscais, em termos absolutos e em termos de média por projetos, foram os de Pimenta/Palmito/Seringueira, os quais absorveram 15% dos incentivos do período destinados a projetos agrícolas.

o) Os projetos, no período de 1970 a 1990, foram distribuídos, quanto aos objetivos e quanto aos valores, da seguinte forma:

o1) 190 projetos de implantação, o que corresponde a 46,9% do total de 405. Há destaque também para os projetos de ampliação, que contribuem com 128 projetos, ou seja, 31,6% do total.

o2) projetos de implantação aprovados representam US\$ 289, 072, 199.00, ou seja, 57, 7% do total de US\$ 500,712,086.00. Por sua vez, os projetos de ampliação correspondem a US\$ 182,553,117.00, equivalentes a 36,5% do total de investimentos.

p) Em relação ao número de empregos previstos por atividade/setor econômico conclui-se que:

p1) O setor que mais previu a criação de empregos foi o secundário (industrial). Dentre o total de 13.777 empregos, previstos p/ os períodos 1970 a 1984 e 1991 a 1997, o setor responde por 12.145 empregos, o que corresponde a 88,2% do total. Em seguida, tem-se o setor terciário com 893 empregos previstos e o primário com 739. Esses números equivalem, respectivamente, a 6,5% e 5,4% do total.

p2) Dentro do setor secundário, 5 atividades destacam-se na previsão de empregos: produtos alimentares, minerais não metálicos, química, fiação e tecelagem/têxtil e metalurgia. Juntos, esses gêneros respondem por 8.555 empregos previstos, o que equivale a 70,4% do setor secundário e a 62,1% do total dos três setores.

p3) Ainda, cabe ressaltar que os gêneros minerais não metálicos, metalurgia e química apresentaram queda acentuada de empregos previstos do 1º. período para o segundo.

p4) O n.º de empregos previstos é maior que o n.º de empregos gerados, uma vez que existem projetos que encontram-se funcionando com problemas, paralisados temporariamente, em concordata ou em falência.

p5) Verificou-se também que o setor secundário apresenta a maior média de empregos por empresa beneficiada, perfazendo 100,1. Em seguida tem-se o setor terciário com 44,6 e o primário com 27,1.

q) Foram também introduzidas no relatório tabelas provenientes de trabalho de avaliação realizado pelo sistema Geres/Bandes no Funres em 1985<sup>2</sup>, que apesar de não abrangerem a totalidade do período de existência do Funres, permitem observar informações que idealmente deveriam estar disponíveis para todo o período. São elas: 1.º) Setor Indústria - Origem dos equipamentos por gênero - 1983; 2.º) Setor Indústria - Origem das matérias-primas por gênero - 1983; 3.º) Setor Indústria - Destino das vendas, por gênero; 4.º) Grau de integração intra-regional.

- Em relação ao aspecto regional, as principais conclusões foram:
  - a) O Funres é um incentivo que contempla muito mais o aspecto setorial do que o aspecto regional. Isto pode ser demonstrado pelos programas de apoio setorial implementados pelo Geres e pela própria composição institucional do Bandes que favorece ao corte setorial.
  - b) Por sua vez, **50,62 %** dos projetos aprovados localizaram-se no interior do Estado (o percentual aumenta para 56,39 % quando se consideram apenas as décadas de 80 e 90), consumindo **43,64 %** dos recursos do Fundo (valor médio). O restante foi aplicado na Grande Vitória.
  - c) Verificou-se que apenas 40 dos atuais 77 municípios do Estado receberam recursos do Funres/IRPJ.
  - d) Em relação a um projeto de desenvolvimento descentralizado para o Estado do Espírito Santo chegou-se as seguintes conclusões:
    - d1) O Espírito Santo deveria ter um projeto de desenvolvimento que atentasse para os perigos das deseconomias de aglomeração causados pela macrocefalia da Grande Vitória. A superfície da Grande Vitória encontra-se hoje grandemente comprometida com a ocupação habitacional, industrial, comercial e infra-estrutural que constitui o aglomerado urbano.
    - d2) Somente a assunção da descentralização como objetivo explícito de política, com a subordinação dos instrumentos de intervenção a essa lógica é que poderá efetivamente levar as regiões interioranas a inserirem-se no novo surto de crescimento. Dada a fragilidade dessas regiões face ao poder de atração da metrópole, torna-se necessário explicitar desde já que tal política de interiorização não pode ser tratada como mera indução de investimentos isolados, mas sim como política global de criação de polos regionais de desenvolvimento.
    - d3) Uma estratégia geral para descentralizar a economia do Espírito Santo e evitar deseconomias de aglomeração na Grande Vitória seria qualifi-

---

2. Avaliação da Política de Incentivos Fiscais do DL-880 e da Lei Estadual n.º 2469/69.

car a metrópole como região especializada em serviços do circuito superior<sup>3</sup> da economia, centrada de forma privilegiada no fortalecimento de suas vantagens comparativas em atividades portuárias e correlatas, emanar e compatibilizar os benefícios dessa dinâmica para todo o Estado, garantindo-lhe a infra-estrutura urbana e viária, descentralizando concentradamente<sup>4</sup> as atividades industriais, modernizando e integrando as produções estaduais.

d4) Adotar políticas no sentido de que todos os investimentos industriais com poder de gerar deseconomias de aglomeração se localizem fora da Região Metropolitana, à exceção dos necessários à viabilização do Corredor Centro-Leste; utilizar mecanismos para desestimular a localização destes investimentos na Região Metropolitana, tais como restrições definidas em PDUs<sup>5</sup>, análises de RIMA<sup>6</sup>, entre outros, e a não concessão de incentivos fiscais e creditícios por parte de órgãos públicos estaduais, ou seja, todo o empreendimento que não tiver como imprescindível a sua localização na Grande Vitória deve se localizar fora dela, buscando uma lógica de interiorização de investimentos.

d5) Quanto à aprovação de projetos pelo sistema de incentivos fiscais cabe a seguinte ressalva: considerando-se o já alto número de projetos paralisados devido a falhas gerenciais ou a conjunturas macroeconômicas adversas, entendemos que seria temerária a adoção de medidas isoladas por parte do sistema Geres/Bandes sem uma correspondente criação de infra-estrutura adequada nos municípios do interior. Além disso, tal medida seria apropriada em uma situação de demanda elevada pelos recursos do Funres, o que não tem acontecido.

d6) Resumindo, entendemos que, para que o sistema possa adotar medidas mais agressivas para a interiorização do crescimento econômico, é necessária a conjugação de dois pré-requisitos: 1) sua integração e coordenação com planos e ações estaduais de interiorização do desenvolvimento; e 2) conjuntura econômica nacional e regional favorável, o que aumentaria a demanda espontânea, sem o que seria inócua a priorização de projetos no interior.

- 
3. Serviços de circuito superior são aqueles que encontram-se no final da cadeia produtiva e que permitem a retenção dos excedentes na região, como por exemplo aqueles desenvolvidos pelas agências financeiras, creditícias e empresas de câmbio e de comércio exterior.
  4. Descentralizar concentradamente significa fortalecer a infra-estrutura das cidades interioranas para que estas sejam capazes de reter os excedentes por elas produzidos
  5. Plano de Diretor Urbano
  6. Relatório de Impacto Ambiental

e) Quanto à criação de empregos por regiões chegou-se às seguintes conclusões:

e1) A microrregião de Vitória, no período de 1970 a 1984, destaca-se das outras, sendo responsável pela previsão de 4.620 empregos, o que corresponde a 47,28% do total de 9.771. Em seguida, tem-se a microrregião da Baixada Espírito Santense com 2.109 empregos previstos (21,58% do total), a de Colatina com 1.175 previsões (12,03% do total) e Cachoeiro do Itapemirim com 1.101 (11,27 % do total). Em termos de mesorregião foram previstos 5.151 para a Grande Vitória, 52,72% do total, e 4.620 para o interior.

e2) A microrregião de Vitória, no período de 1991 a 1997, de forma análoga ao período anteriormente analisado, sobressai dentre as demais. De fato, são 2.868 empregos previstos, o que corresponde a 58,88% do total de 4.871 empregos previstos. Em seguida, destacam-se as seguintes microrregiões: São Mateus, com 632 empregos previstos (12,97% do total); Guarapari, com 297 previsões (6,10 % do total) e Barra de São Francisco com 278 (5,71% do total). Com respeito às mesorregiões, observa-se que a Grande Vitória contribui com 2.868 empregos previstos, ou seja, 58,88% do total de 4.871 previsões. O Interior responde pelo restante, que representa 2.003 empregos, o que representa 41,12% do total.

### 138 FUNDAMENTOS PARA O ESTABELECIMENTO DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E AMBIENTAIS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS DE INVESTIMENTO

- O Funres representa uma ação dos governos estadual e federal que visa ao desenvolvimento do Estado do Espírito Santo. Essa ação deve ser avaliada por sua eficiência e eficácia, uma vez que tais governos possuem outras formas de aplicação de seus recursos, tais como aplicação direta, incentivos financeiros e creditícios. Assim, o Funres - parcela federal, que aplica recursos em empresas de sociedade anônima sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações deve ter avaliada sua eficiência e eficácia no alcance de metas preestabelecidas pelos supracitados governos.
- A importância do estabelecimento de metas e objetivos em qualquer procedimento de avaliação de uma ação governamental tal como o Funres, decorre do fato de que é necessário saber o que os governos estadual e federal estão almejando com a utilização dos recursos movimentados pelo Funres. Assim, por exemplo, se o objetivo maior for a aplicação de recursos em empreendimentos trabalho-intensivos poderá ser exigido que os empreendimentos beneficiados empreguem relativamente mais trabalhadores que outros setores mais capital-intensivos.

- As metas não devem ser confundidas com objetivos, sendo as primeiras respaldadas em variáveis mensuráveis (n.º de empregos gerados em relação aos empregos gerados no Estado, valor agregado bruto a ser atingido com % do PIB do Estado e etc). Já os objetivos são mais genéricos, tais como elevar o nível de empregos e a qualidade dos mesmos, aumentar as exportações e preservar o meio ambiente. Essa equipe de auditoria entende que o Geres/Bandes deve possuir metas para os recursos do Funres. Contudo, essas metas podem não ser atingidas por diversos fatores (conjunturais, mercadológicos), sendo necessário justificar os valores atingidos mesmo se ficarem aquém do previsto. Sem o estabelecimento de metas, a avaliação perde o parâmetro de comparação, tornando os valores desprovidos de significado.
- É importante que haja compatibilização entre os dados estatísticos referentes ao Estado do Espírito Santo e os relativos às empresas apoiadas pelo Funres. A necessidade de dados estaduais parte do pressuposto de que é sobre a economia do Espírito que devem ser medidos os impactos do fundo. Assim, é muito mais ilustrativo afirmar que os projetos incentivados pelo Funres contribuíram com X% do PIB do Estado do ES do que afirmar que o valor agregado bruto dos projetos beneficiados foi de R\$ X,00.
- O Funres aplica recursos no setor produtivo da economia, devendo, assim, avaliar seus efeitos sobre as variáveis derivadas dos fatores de produção participantes dos empreendimentos beneficiados, que são: natureza, capital e trabalho. Desses fatores originam-se os cortes ambiental, econômico e social.
- Os dados estatísticos devem ser coletados no momento de aprovação dos projetos (relatórios de análise), na fase de acompanhamento e na de conclusão, conforme estas fases permitam a aferição das variáveis avaliadas. Dessa forma, certas variáveis apenas podem ser mensuradas quando o projeto entra em operação, como é o caso dos empregos gerados, sendo necessário que se espere até esse momento para que os dados sejam coletados.
- Os dados devem estar dispostos por meio dos cortes (setorial, regional e institucional). Assim, é interessante, por exemplo, saber quantos projetos industriais (corte setorial) de pequeno porte (corte institucional) foram incentivados na Grande Vitória (corte regional).
- Essa equipe de auditoria entende que a periodicidade com que devem ser coletados os dados estatísticos no âmbito do Geres/Bandes é de um ano. Tal periodicidade decorre do fato de essas informações serem necessárias tanto para processos avaliativos quanto para ações de planejamento. Por conseguinte, deve-se alimentar um banco de dados anual dos impac-

tos sociais, econômicos e ambientais do Funres, disponibilizando um relatório anual com essas informações processadas que devem ser encaminhadas ao TCU, juntamente com as estatísticas correlatas do Estado do ES e as metas propostas para a utilização dos recursos.

- As variáveis coletadas devem ser líquidas, ou seja, devem ser computados os ganhos e perdas ocorridas nas variáveis sócio-econômicas das empresas incentivadas.
- São necessárias, para a avaliação de impactos sócio-econômicos, tanto variáveis estaduais quanto variáveis do Funres, que devem ser divididas pelas dimensões econômica, social e ambiental.
- As variáveis da dimensão econômica necessárias são:
  - No âmbito estadual - a) PIB (com cortes setorial e regional); b) formação bruta de capital fixo - FBCF - (com cortes setorial, regional e institucional); c) investimento total (com cortes setorial, regional e institucional); d) procedência e destino das matérias-primas, da FBCF e das vendas; e) geração de tributos (IRPJ e ICMS), modernização tecnológica (análise da competitividade via inserção das vendas nos mercados nacional e internacional, nível de produtividade médio dos empreendimentos de determinado setor).
- Variáveis Funres - a) valor agregado bruto, consumo intermediário e valor bruto da produção (discriminação dos itens contidos nos relatórios de análise); b) formação bruta de capital fixo; c) investimento total (discriminado por seus componentes - recursos próprios, financiamentos, recursos do Funres); d) procedência e destino das matérias-primas, da FBCF e das vendas; e) geração de tributos dos empreendimentos beneficiados; f) modernização tecnológica (observar produtividade do empreendimento e comparar com produtividade média do setor em que atua, informando, ainda, o incremento médio na produção decorrente da introdução de melhoramentos tecnológicos).
- As variáveis da dimensão social necessárias são:
  - No âmbito estadual - dados relativos a empregos, ocupação, qualidade do posto de trabalho e qualidade da mão de obra;
  - No âmbito do Funres - a) empregos gerados e empregos que foram previstos e não concretizados. É importante também que a informação incorpore a evolução do emprego em determinado projeto. Assim, deve estar presente o n.º de empregos anteriores aos projetos e os atingidos com o término do projeto, b) informações a respeito dos salários e encargos trabalhistas gerados pelos empreendimentos beneficiados.
- As variáveis da dimensão ambiental necessárias são:

- No âmbito estadual: a) estabelecimento de níveis máximo para despejo de resíduos e poluentes no ar e na água; b) realização de estudos com vistas a apurar o grau de utilização dos recursos naturais disponíveis no Estado do ES visando à identificação de recursos naturais subutilizados ou saturados.
- No âmbito do Funres - a) averiguar nível de emissão de resíduos e efluentes por parte dos empreendimentos beneficiados pelo Funres nos cursos d'água e no ar, avaliar se os mesmos encontram-se dentro dos níveis máximo estipulados pelos organismos ambientais. b) deve-se observar se os empreendimentos beneficiados pelo Funres estão utilizando recursos naturais saturados no Estado, c) deve-se observar principalmente em atividades minerais se os empreendimentos estão efetuando ou não a recuperação do meio ambiente afetados por ações danificadoras desses empreendimentos.
- Critérios de Avaliação - estão especificados nesse relatório e objetivam alargar os aspectos a serem observados na mensuração dos impactos sócio-econômicos do Funres na economia do ES. Os critérios são os seguintes: critério de efetividade, critério de integração e complementariedade, critério de longevidade, critério de concentração, critério de competitividade, critério institucional e critério de atratividade.
- Existem certas limitações que são impostas a qualquer tipo de avaliação a ser feita sobre o sistema de Fundos de investimento que são: a) os recursos aplicados por esses Fundos estão restritos a aquisição de inversões fixas; b) os Fundos de investimento são apenas uma das fontes de recursos que compõe o investimento total das empresas beneficiadas; c) os recursos federais não são livremente aplicados de acordo com as aspirações dos organismos de fomento; d) empreendimentos beneficiários sofrem influência de políticas econômicas macroeconômicas e mercadológicas que fogem ao controle dos organismos de fomento; e) existe fraca disponibilidade de dados estatísticos para efetivação de análises de impacto.

### 13.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo Federal, ao assumir a sua responsabilidade constitucional de agente proativo no exercício da função de planejamento e controle do desenvolvimento regional, deve assegurar a alocação de investimentos públicos, consoante prioridades racionalmente estabelecidas, em consonância com as necessidades do conjunto da sociedade.

Essa alocação deve objetivar, entre outras coisas, a correção do modelo de política de desenvolvimento regional, que transfere a decisão, quanto à

alocação de recursos escassos sob a forma de investimentos, aos Conselhos Deliberativos das Superintendências.

Em nível mundial, a utilização de recursos financeiros oriundos de renúncia de receita pública federal em ações, programas e projetos destinados à redução das desigualdades regionais, como alternativa à alocação direta de recursos do orçamento fiscal, normalmente submetido ao controle legislativo e social, deve pautar-se por três princípios éticos fundamentais que devem sempre nortear as políticas públicas.

1º Princípio: A prevalência da vontade geral, visando sempre a utilidade pública ou o bem comum. As deliberações tomadas pelos que decidem devem sujeitar-se a vontade geral, para que as relações entre grupos e pessoas sejam justas e equilibradas.

2º Princípio: A divulgação dos procedimentos e resultados efetivamente alcançados devem dar transparência ao processo de planejamento e de tomada de decisão, bem como permitir a avaliação da política implementada sob os enfoques da legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia. A sociedade, quando minuciosamente informada pelo governo federal, adota as escolhas e as políticas de Desenvolvimento Regional mais adequadas aos interesses públicos, tornando-se responsável pelos resultados alcançados.

3º Princípio: A harmonia com o meio ambiente. Ao atender as necessidades do presente, não se deve comprometer as necessidades das gerações futuras.

### **Propostas de Encaminhamento**

14 Ante todo o exposto, propomos ao Tribunal de Contas da União:

14.1 Recomendar à Secretaria Especial de Políticas Regionais -Sepre- que:

14.1.1 desenvolva mecanismos de controle sobre a análise e aprovação de projetos, realizadas pelos órgãos administradores dos Fundos de Investimentos, com o intuito de assegurar que os projetos aprovados estejam compatíveis com as metas e objetivos de desenvolvimento estabelecidos pelos planos de desenvolvimento regional (estadual) e nacional ou, na ausência destes, com as prioridades definidas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências, conforme parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.167/91;

14.1.2 adote providências necessárias à inserção, nos planos de desenvolvimento regional, de critérios, para definição de programas e projetos a serem implementados com recursos dos Fundos de Investimentos Regionais, que visem a alocar os recursos de forma que haja priorização do desenvolvimento regional em relação ao setorial;

14.1.3 se articule com os órgãos estaduais responsáveis pelo fornecimento de dados sociais e econômicos relativos aos Estados visando à disponibilização

das informações imprescindíveis à realização de avaliações de impacto de políticas de desenvolvimento regional;

14.1.4 examine a possibilidade de participação das Superintendências de Desenvolvimento, dos órgãos estaduais de planejamento e desenvolvimento e dos representantes dos setores econômicos primário, secundário e terciário, no momento da elaboração dos planos de desenvolvimento regional;

14.1.5 defina, em conjunto com as Superintendências, metodologia padrão a ser adotada para avaliação anual do impacto sócio-econômico dos fundos, que permita o cotejo dos resultados efetivamente obtidos pelos fundos com as metas, diretrizes e objetivos traçados pelo governo em seus planos de desenvolvimento regional e nacional, utilizando entre outras, as variáveis, indicadores e procedimentos elencados no modelo de avaliação em anexo;

14.1.6 realize estudos objetivando avaliar a eficiência e eficácia dos Fundos em comparação com as outras possibilidades de aplicação de recursos, com a finalidade de identificar a melhor política de desenvolvimento regional, contemplando, entre outros, os seguintes aspectos:

- a) número de empresas que o fundo tem capacidade de beneficiar;
- a) capacidade de extensão dos recursos do fundo para empresas não estruturadas sob a forma de Sociedade Anônima;
- b) custo de operacionalização do fundo;
- c) grau de liberdade possuído pelo agente administrador do fundo para utilização dos recursos;
- d) capacidade de o órgão administrador do fundo aplicar os recursos sob a forma de programas;
- e) capacidade de interação do fundo com as demais ações de desenvolvimento regional;
- f) capacidade de captação de recursos do fundo;
- g) limitação de aplicação dos recursos do fundo em inversões fixas ;
- h) inexistência da possibilidade de aplicação dos recursos do fundo em amortização de financiamentos anteriores ou resgate de debêntures e capitalização de empreendimentos já existentes;

14.2 Determinar ao Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A que:

14.2.1 aprimorem o relatório emitido quando da análise de projetos a serem beneficiados, com vistas a torná-lo mais objetivo e composto de informações e dados estatísticos mínimos, como os abaixo citados, discriminados por região beneficiária, por setor beneficiado e por porte dos empreendimentos, permitindo, dessa forma, que sejam efetuadas avaliações a respeito de impactos sociais, econômicos e ambientais dos projetos;

a) Dimensão econômica – Valor bruto da produção, valor agregado bruto, consumo intermediário, formação bruta de capital fixo, investimento total (subdividido em recursos próprios, financiamentos e incentivos fiscais), procedência das matérias-primas e das máquinas, destino das vendas, geração de tributos (ICMS e IRPJ), dados a respeito da produtividade média do empreendimento e ganhos de produtividade obtido com a aquisição das novas máquinas;

b) Dimensão social – Empregos a serem gerados, salário médio dos operários contratados, empregados com carteira assinada, empregados protegidos por previdência social;

c) Dimensão ambiental – níveis de emissão de efluentes e resíduos dos empreendimentos beneficiados por recursos dos fundos de investimentos, grau de saturação dos recursos naturais a serem utilizados pelos empreendimentos beneficiados.

14.2.2 efetuem a compatibilização dos relatórios de análise, acompanhamento e conclusão dos projetos beneficiários de recursos do Funres, com o propósito de assegurar a complementariedade dos mesmos, bem como comprovar a realização das metas e objetivos previstos pelos projetos;

14.2.3 estabeleçam procedimentos de acompanhamento dos projetos que já receberam o Certificado de Empreendimento Implantado, com o propósito de avaliar o desempenho sócio-econômico e ambiental dos mesmos;

14.2.4 promovam a elaboração de orçamento programa que compreenda o detalhamento da ação programática e da demanda espontânea, em cumprimento ao disposto no artigo 5º da Resolução/Geres n.º 600/91;

14.2.5 observem o que estabelece o artigo 12 da Lei n.º 6.938/81, combinado com o artigo 23 do Decreto n.º 99.274/90, quanto à exigibilidade de comprovação de regularidade dos projetos beneficiados pelo Funres relativamente aos licenciamentos decorrentes de avaliação de impacto ambiental previstos no art. 19 do Decreto 99.274/90 (Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO);

14.2.6 façam constar das cláusulas condicionantes, mencionadas no artigo 12 da Lei n.º 8.167/91, a obrigatoriedade de cumprimento pelas empresas

beneficiárias do que estabelece o artigo 12 da Lei n.º 6.938/81, combinado com os artigos 19 e 23 do Decreto n.º 99.274/90, quanto à regularidade para com os licenciamentos ambientais (Licença Prévia - LP- na fase de aprovação dos projetos, Licença de Instalação - LI – no início da fase de instalação do projeto, quando são iniciadas as liberações de recursos, e Licença de Operação - LO – na fase de início de operação do projeto), bem como quanto ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

14.3 Recomendar ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento que adote as providências necessárias à realização de estudos para encaminhamento de proposta ao Chefe do Poder Executivo visando a apresentação ao Congresso Nacional de:

14.3.1 projeto de lei que discipline as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, conforme estipulado pelo §1º do artigo 174 da Constituição Federal;

14.3.2 projeto de lei complementar mencionada no § 1º do artigo 43 da Constituição Federal com vistas a definir as condições para integração das regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes;

14.4 Recomendar , à luz do inciso I do parágrafo único do artigo 87 da CF, ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento que:

14.4.1 proponha ao Chefe do Poder Executivo a alteração do artigo 31 do Decreto 101/91, com o propósito de indicar o órgão do Poder Executivo responsável pela assunção das atribuições da extinta Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República.

14.5 que promova audiência prévia do responsável, Sr. Guilherme Gomes Dias, Coordenador do Geres, para apresentar razões de justificativa pelo não cumprimento das determinações contidas nos subitens 8.4.4 e 8.4.5 da Decisão n.º 657/95 no que diz respeito a apresentação de documentação obrigatória (certidões negativas de débito relativas às contribuições sociais, tributos federais e dos certificados de regularidade com o FGTS) ao Bandes nos momentos de aprovação do projeto e liberação de recursos, com vistas a aplicação da multa prevista no parágrafo 1.º do artigo 58 da Lei n.º 8.443/92.

14.6 que promova audiência prévia do responsável, Sr. Guilherme Gomes Dias, Coordenador do Geres, para apresentar razões de justificativa pelo não cumprimento da determinação contida no subitem 8.4.8 da De-

cisão n.º 657/95 no que diz respeito ao encaminhamento à CVM da relação das empresas não registradas naquela Autarquia e das que apresentam prejuízos contumazes, com vistas a aplicação da multa prevista no parágrafo 1.º do artigo 58 da Lei n.º 8.443/92;

14.7 que o anexo às propostas de encaminhamento constitua parte integrante da Decisão que vier a ser proferida;

14.8 que encaminhe cópia do Relatório de Auditoria, Relatório, Voto e Decisão (e anexo) que vier a ser proferida à\ao:

- a) Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;
- b) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;
- c) Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;
- d) Governador do Estado do Espírito Santo;
- e) Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- f) Secretaria Especial de Políticas Regionais - Sepre;
- g) Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - Geres;
- h) Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A - Bandes;
- i) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
- j) Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
- k) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

## ANEXO

1 Modelo sintético de avaliação do impacto sócio-econômico de FUNDOS de Investimento.

1.1 A seguir descreve-se um modelo sintético de avaliação de fundos de investimento. Este modelo contempla os procedimentos que devem ser adotados para a avaliação, as variáveis e informações necessárias e os órgãos onde essas devem ser obtidas.

1.2 Ressalte-se que essa metodologia poderá ser complementada e aperfeiçoada pelos órgãos partícipes do sistema de incentivos fiscais.

1.3 Órgãos a serem consultados para verificação do cumprimento das atribuições e solicitação de documentos e informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho de avaliação do impacto sócio-econômico e ambiental dos fundos de investimentos regionais:

1.3.1 Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO – Órgão com atribuição de elaborar e avaliar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento bem como administrar os sistemas cartográficos e de estatísticas nacionais (Medida Provisória 1.549-39 de 29-01-98);

1.3.2 Secretaria Especial de Políticas Regionais – Sepre/MPO – Responsável pela coordenação, elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos regionais de desenvolvimento em parceria com os órgãos regionais de planejamento e desenvolvimento dos Estados e Municípios e Setor Privado. Especificamente para o caso dos Fundos de Investimento (FINOR, FINAM e Funres) tem a atribuição de acompanhar o cumprimento pelas Superintendências de Desenvolvimento [SUDAM, SUDENE e Geres/Bandes<sup>7</sup>] das metas fixadas pelos planos de desenvolvimento regionais;

1.3.3 Órgãos administradores dos Fundos – SUDENE, SUDAM, Geres/Bandes – Órgãos responsáveis pela elaboração do orçamento anual dos fundos, bem como da aplicação dos recursos em programas e projetos constantes dos planos regionais de desenvolvimento (parágrafo único art. 2.º da Lei n.º 8167/91 e art. 10.º, inciso I e II da Lei n.º 8.167/91);

1.3.4 Bancos Operadores – BNB, BASA e Bandes<sup>8</sup> - Análise do estado financeiro das empresas beneficiárias;

1.3.5 IBAMA – tem atribuição, juntamente com outros órgãos de proteção ambiental na esfera estadual e municipal integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), de fiscalizar se as empresas beneficiárias de recursos incentivados exercem suas atividades em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. Pode auxiliar tecnicamente, em assuntos relacionados com o meio ambiente, no processo de planejamento regional e nacional (Lei n.º 6.938/81, art. 2.º e Decreto n.º 99.274/90, art. 1.º e 23).

1.4 Identificar os demais órgãos na esfera federal envolvidos com atividades de desenvolvimento, planejamento, meio ambiente e estatística com vistas a solicitação de documentos e informações necessários à avaliação do impacto sócio-econômico e ambiental dos fundos na região.

- 
7. Não representam superintendência de desenvolvimento, contudo possuem atribuições similares às mesmas
  8. Bandes aparece também como Órgão administrador por apresentar dupla função: a de banco operador e a de agência de fomento.

1.5 Identificar os órgãos nas esferas estadual e municipal envolvidos com atividades de desenvolvimento, planejamento, estatísticas e meio ambiente, com vistas a solicitar informações/documentos necessárias à avaliação do impacto dos fundos na região.

1.6 Solicitar aos órgãos ou entidades as seguintes informações e/ou documentos:

1.6.1 Sepre/MPO

1.6.1.1 Planos nacional e regionais de desenvolvimento mencionados nos artigos 21 item IX, 43 e 174 da CF/88;

1.6.1.2 Em caso da não existência dos planos referidos no item 10.20.6.1.1, verificar se existe documento similar elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento ou órgão de supervisão que venha sucedê-lo, que contenha diretrizes, objetivos e metas específicas a serem observadas pelos Fundos de Investimento;

1.6.1.3 Verificar se a Secretaria controla e avalia a adequação das diretrizes e prioridades definidas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências com os Planos de Desenvolvimento Regionais;

1.6.1.4 Verificar quais os mecanismos de controle utilizados pela Secretaria que asseguram que os projetos aprovados para receber recursos dos fundos de investimento, estejam em consonância com as diretrizes, objetivos e metas constantes dos Planos de Desenvolvimento Regional, ou na falta destes, com as diretrizes e prioridades definidas pelo CONDEL (art. 2.º, parágrafo único, art. 10, inciso II da Lei n.º 8.167/91 e parágrafo 1.º e inciso I do art. 13 do Decreto n.º 101/91);

1.6.1.5 Identificar e avaliar os procedimentos adotados pela Secretaria para proceder às ações de controle descritas nos itens 1.6.1.3 e 1.6.1.4;

1.6.1.6 Verificar se a Secretaria solicita das Superintendências/órgãos administradores dos fundos de investimento relatórios que demonstrem por meio de indicadores mensuráveis o cumprimento das metas sócio-econômicas e ambientais definidas pelos planos de desenvolvimento nacional e regionais;

1.6.1.7 Analisar o tratamento dado pela Secretaria às informações constantes do relatório a que alude o item 1.6.1.6, encaminhadas pelas Superintendências;

1.6.1.8 Verificar como se dá a interação da Sepre com órgãos regionais de desenvolvimento, planejamento e meio ambiente e lideranças comerciais, agrícolas e empresariais do setor privado das regiões beneficiárias dos fundos de investimento, com o propósito de subsidiar a elaboração

dos Planos de Desenvolvimento Nacional e Regional a cargo do Poder Executivo;

1.6.1.9 Identificar e analisar as normas baixadas pela Secretaria no sentido de orientar e disciplinar as propostas de Instruções e Resoluções a serem submetidas pelas Secretarias Executivas dos órgãos de desenvolvimento regional aos Conselhos Deliberativos dos mesmos (art. 31 Decreto n.º 101/91);

1.6.1.10 Verificar se o MPO vem orientando os órgãos federais responsáveis pela elaboração de estatísticas quanto a necessidade de produção de dados e variáveis que permitam aferir o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas definidas nos planos de desenvolvimento nacional e regionais.

1.6.2 Órgãos administradores dos Fundos de Investimento Regionais – SUDENE, SUDAM e Geres.

1.6.2.1 Solicitar as diretrizes e prioridades definidas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências para orientar a programação orçamentária anual com vistas a averiguar a conformidade das mesmas com os preceitos estipulados nos planos de desenvolvimento regional e nacional (art. 10, inciso I, Lei n.º 8.167/91 e art. 13, parágrafo 1.º do Decreto n.º 101/91);

1.6.2.2 Solicitar os orçamentos anuais dos fundos, referentes ao período sob análise, aprovados pelos conselhos deliberativos das Superintendências com a indicação dos recursos comprometidos com projetos em implantação e recursos outros que se destinarão a projetos novos a serem aprovados (art. 10, inciso II, Lei n.º 8.167/91 c/c art. 13, parágrafo 1.º e inciso II, Decreto 101/91);

1.6.2.3 Identificar os projetos aprovados com vistas à verificação da observância dos parâmetros e objetivos constantes dos Planos de Desenvolvimento Regional e das diretrizes e prioridades definidas pelos Conselhos Deliberativos quando da programação orçamentária dos Fundos;

1.6.2.4 Solicitar os dados/variáveis, abaixo relacionados, necessários a aferição do alcance de metas sócio-econômicas e ambientais fixadas quando da aprovação dos projetos. Os referidos dados devem ser discriminados por setores econômicos beneficiados, região (estado ou município ou outra subdivisão regional) e porte dos empreendimentos;

*Dimensão econômica*

	Previsto no projeto	Verificado na última fiscalização	Após a conclusão do projeto	Forma de obtenção dos dados*(1)
Valor Bruto da Produção: consumo Intermediário+valor Agregado.				
Consumo intermediário.				
Valor agregado bruto				
Formação Bruta de Capital Fixo				
Investimento Total*(2)				
- recursos próprios				
-financiamentos especificando parcela referente ao BNDES				
-recursos dos fundos de investimento				
Procedência das matérias-primas e das máquinas				
Destino das Vendas				
Geração de Tributos (ICMS, IPI e IRPJ,*)				
Dados a respeito da produtividade média do empreendimento				
Ganhos de produtividade obtido com a aquisição das novas máquinas, e-quipamentos e instalações.				

\*(1) A forma de obtenção dos dados pode ser por intermédio do próprio órgão ou de forma indireta, terceirizada.

\*(2) O investimento total é composto pela soma: recursos próprios+financiamentos+recursos dos fundos de investimento.

*Dimensão social*

	Previsto no projeto	Verificado na última fiscalização	Após a conclusão do projeto	Forma de obtenção dos dados*(1)
Empregos efetivamente gerados (empregos gerados – desligamentos)				
Salário médio dos empregados contratados				
Empregados com carteira assinada				
Empregados protegidos por previdência social				

\*(1) A forma de obtenção dos dados pode ser por intermédio do próprio órgão ou de forma indireta, terceirizada.

9. Existem outros impostos gerados inclusive de maneira indireta, entretanto esses são os mais importantes e os mais fáceis de serem mensurados.

*Dimensão Ambiental*

	<i>Previsto no projeto</i>	<i>Verificado na última fiscalização</i>	<i>Após a conclusão do projeto</i>	<i>Forma de obtenção dos dados*(1)</i>
<i>níveis de emissão de efluentes e resíduos dos empreendimentos beneficiados *(2)</i>				
<i>grau de saturação dos recursos natu-rais a serem utilizados pelos empreendimentos beneficiados *(2)</i>				

*\*(1) A forma de obtenção dos dados pode ser por intermédio do próprio órgão ou de forma indireta, terceirizada.*

*\*(2) checar se os mesmos encontram-se dentro dos limites estabelecidos pelos órgãos de preservação ambiental)*

1.6.2.5 Identificar se existem procedimentos específicos de análise dos dados/variáveis para aferição do cumprimento das metas estipuladas para os fundos de investimento;

1.6.2.6 Averiguar existência de banco de dados congregando as informações solicitadas nas tabelas acima descritas;

1.6.2.7 Verificar, durante o acompanhamento de implantação do projeto, se são exigidas pelo órgão de desenvolvimento regional justificativas aos beneficiários pelo não atingimento das metas previstas no projeto quando de sua aprovação, bem como nos casos de paralisação ou não conclusão dos mesmos;

1.6.2.8 Avaliar as medidas gerenciais implementadas pelos órgãos de desenvolvimento regional com vistas a retificar as situações indesejadas a partir das justificativas apresentadas pelos empreendimentos beneficiados a que alude o item 1.6.2.7 para análise e planejamento futuro;

1.6.2.9 Observar o cumprimento do que estabelece o artigo 12 da Lei n.º 6.938/81, combinado com o artigo 23 do Decreto n.º 99.274/90, quanto à exigibilidade de comprovação de regularidade dos projetos beneficiados por incentivos fiscais relativamente aos licenciamentos decorrentes de avaliação de impacto ambiental (Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO).

1.6.2.10 Observar e analisar os procedimentos implantados pelos órgãos de desenvolvimento tendentes a assegurar que os projetos agropecuários e de mineração aprovados estejam sendo orientados conforme o Zoneamento Ecológico-Econômico, concluído ou em fase de execução respeitados os dispositivos de preservação ambiental e tendo em conta a existência ou não de conflitos sociais, ouvidos previamente a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE – PR, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAN – PR, o Instituto Nacional de Colonização Agrária – INCRA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis – IBAMA e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI ( Art. 1.º Decreto 153/91 que alterou art. 15 do Decreto 101/91 c/c art. 1.º do Decreto 1.735/95 que acrescentou o parágrafo 4.º ao artigo 15 do Decreto n.º 101/91);

1.6.2.11 Observar se o órgão administrador do Fundo cobra dos projetos beneficiados por recursos incentivados, localizados em áreas urbanas ou distritos industriais, a certidão de cumprimento da legislação ambiental fornecida pelo órgão regional competente (art. 1.º do Decreto n.º 1.735/95 que acresce parágrafos ao art. 15 do Decreto n.º 101/91);

1.6.2.12 Verificar se o órgão administrador do Fundo encaminha anualmente ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, relação de todos os projetos contemplados com incentivos fiscais, localizados em área urbana ou em distritos industriais, acompanhada das respectivas certidões de cumprimento da legislação ambiental (art. 1.º do Decreto 1.735, de 07/12/95, que alterou art. 15 do Decreto n.º 101/91, art. 626 do Regulamento para cobrança e fiscalização do Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza, aprovado pelo Decreto n.º 1041, de 11/01/94, art. 14, inciso II da Lei n.º 6.938/81).

1.6.3 Bancos operadores dos fundos de investimentos regionais – BNB, BASA e Bandes

1.6.3.1 Solicitar pareceres elaborados pelo Banco após análise das demonstrações financeiras encaminhadas anualmente pelos projetos beneficiários com a finalidade de averiguar se os recursos dos fundos estão sendo liberados a projetos com situação financeira favorável;

1.6.3.2 Verificar se o Banco efetua o tabulamento do resultado da análise contábil e financeira dos demonstrativos enviados pelas empresas beneficiárias com vistas a avaliar a evolução da situação econômica e financeira das mesmas .

1.6.4 Órgãos ambientais dos Estados e o IBAMA

1.6.4.1 Solicitar relatórios referentes a realização de vistorias técnicas periódicas para avaliação dos impactos ambientais dos empreendimentos aprovados pelas Superintendências Regionais (Art. 1.º do Decreto n.º 153/91 que alterou o art. 15 do Decreto n.º 101/91);

1.6.4.2 Identificar os projetos beneficiados com recursos de fundos de investimento que tenham recebido avaliação de impacto ambiental negativo e avaliar as medidas corretivas implementadas pelos órgãos de desenvolvimento (art. 19 do Decreto n.º 153/91 que alterou o art. 15 do Decreto n.º 101/91).

2 Modelo de avaliação do processo de gestão dos recursos dos Fundos

2.1 Além de analisar o impacto sócio-econômico proporcionado pelas políticas de desenvolvimento regional, faz-se necessário, também, avaliar o processo de gestão dos recursos humanos e materiais destinados a essas políticas.

2.2 Em carácter complementar à metodologia apresentada para análise de impacto sócio-econômico, sugere-se que seja observado um conjunto mínimo de variáveis necessárias à avaliação do processo de gestão supramencionado.

2.3 Cabe salientar que esta metodologia poderá ser complementada e aperfeiçoada pelos órgãos partícipes do sistema de incentivos fiscais.

2.4 Dessa forma, devem ser solicitadas informações aos órgãos envolvidos no sistema, as quais abaixo enumeramos.

2.4.1 Informações a serem solicitadas à Sepre:

- a) efetivo dedicado à atividade de supervisão e planejamento;
- b) capacidade profissional dos técnicos alocados às atividades de supervisão e planejamento;
- c) recursos orçamentários alocados.

2.4.2 Informações a serem solicitadas às SUPERINTENDÊNCIAS:

- a) efetivo dedicado ao gerenciamento do fundo, com a respectiva capacitação profissional dos técnicos, discriminado pelas seguintes funções:
  - função de planejamento – orçamento e diretrizes;
  - função de execução – análise de cartas consultas e de projetos;
  - função de controle – acompanhamento e fiscalização dos projetos.
- b) recursos orçamentários alocados no processo de gestão dos fundos e receitas alocadas nos fundos de investimentos;
- c) total de projetos aprovados;
- d) total de projetos analisados;
- e) total de cartas consultas aprovadas;
- f) total de cartas consultas analisadas;
- g) total de projetos já beneficiados desde a criação;
- h) total de projetos concluídos;
- i) total de projetos em implantação;
- j) total de projetos paralisados;

- k) total de projetos não concluídos ou excluídos do sistema;
- m) volume de recursos recebidos pelo Fundo;
- n) volume de recursos autorizados para liberação;
- o) nº de fiscalizações efetuadas nos projetos.

#### 2.4.3 Informações a serem solicitadas aos BANCOS OPERADORES:

- a) patrimônio líquido do fundo;
- b) nº de leilões realizados;
- c) volume de títulos negociados;
- d) montante de venda das ações;
- e) receita do resgate de debêntures;
- f) receita de juros;
- g) tempo de permanência médio das debêntures conversíveis na carteira;
- h) tempo de permanência médio das ações na carteira;
- i) quantidade de Certificados de Investimentos emitidos por ano.

#### 2.4.4 Informações a serem solicitadas à **SRF**:

- a) percentual de empresários interessados em optar pelos fundos."

O Diretor da 1ª Divisão Técnica e os Secretários da 5ª Secex e da Secex/ES manifestam-se favoráveis às proposições formuladas pela equipe (fls. 181 e 182).  
É o Relatório.

### VOTO

Como pode ser comprovado na apresentação do trabalho da equipe de auditoria, transcrita no início do Relatório precedente, trata-se da primeira incursão efetiva da 5ª Secex e da Secex/ES na avaliação dos impactos sócio-econômicos e ambientais relacionados à aplicação de uma política governamental de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional.

Em outra oportunidade, por ocasião da apreciação do Relatório de Auditoria no Funres objeto do TC-017.215/93-5 (Decisão nº 657/95–TCU–Plenário - Ata nº 58/95), juntado às contas do período de 1995/1996 conforme Decisão nº 782/97–TCU–Plenário (Ata nº 45/97), foram efetuadas diversas determinações relacionadas:

- a) à regularização do Fundo no tocante à sua inclusão no Orçamento Geral da União e ao encaminhamento de prestação de contas ao Tribunal; e
- b) ao cumprimento de diversos dispositivos legais e normativos e de Decisões Plenárias deste Tribunal no tocante à observância ao art. 54, II, "a", da Consti-

tuição Federal (decisão adotada na Sessão de 24.10.90, Ata 54/90, reiterada em 16/10/1991 pela Decisão nº 269/91 e em 08/12/1993 pela Decisão nº 558/93, Ata nº 60/93).

A abrangência da auditoria ora em exame só foi possível graças às determinações relacionadas ao cumprimento de formalidades legais mencionadas na Decisão nº 657/95, as quais, por assim dizer, pavimentaram o caminho que foi explorado no presente trabalho.

Quanto ao mérito, é inquestionável a importância de fiscalizar e avaliar as aplicações de recursos decorrentes de renúncias fiscais. Neste trabalho, partindo da experiência adquirida quanto ao Funres, estão lançadas as bases para a efetivação de tais verificações de forma mais objetiva, permitindo a abrangência dos aspectos de economia, eficiência e eficácia próprios da auditoria operacional. Mas é importante registrar que tal só foi possível a partir do momento em que as contas do Funres passaram a transitar pelo Tribunal, razão porque a prioridade da fiscalização desta Corte deve sempre estar voltada para as contas, sobre as quais detém jurisdição constitucionalmente legada.

No entanto, a adoção do modelo de avaliação do impacto sócio-econômico de fundos de investimento elaborado pela equipe de auditoria (constante dos subitens 14.1.5 e 14.7 das propostas de encaminhamento e discriminado no anexo ao respectivo relatório), deve ainda ser objeto de estudos pela Secretaria-Geral de Controle Externo–Segecex e, possivelmente, incluído em minuta de norma a ser posteriormente apreciada pelo Tribunal, dada a relevância da matéria e a possibilidade de tal modelo ser utilizado tanto pelos órgãos de controle e supervisão quanto pelas entidades a serem avaliadas, conforme menciona a equipe no subitem 1.2 de sua apresentação transcrita.

Relativamente às audiências prévias mencionadas nos subitens 14.5 e 14.6 das propostas de encaminhamento da equipe, ressalto que já foram determinadas no TC-300.002/97-1 (Prestação de Contas do Funres – Período de 01/07/1995 a 30/06/1996), conforme despacho deste Relator de 12/05/1998 (fls. 183), razão pela qual deixo de incluir tais providências dentre as determinações quanto a este processo.

Por outro lado, entendo que o encaminhamento de cópias do relatório de auditoria e deste Voto, acompanhado do Relatório precedente e da Decisão, deverá ser feito apenas aos órgãos e entidades diretamente envolvidos nas verificações, exceção feita ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, dada a sua relevante função de autoridade supervisora.

Por derradeiro, e em atendimento ao disposto no inciso I do art. 194 do Regimento Interno, deve constar determinação de juntada dos autos à mencionada Prestação de Contas do Funres, referente ao período de 01/07/1995 a 30/06/1996 (TC-300.002/97-1)

Assim, com estas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove a DECISÃO que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 814/98 – TCU – PLENÁRIO<sup>10</sup>

1. Processo TC-013.499/97-1 (com os Volumes I e II)
2. Classe de Assunto: III - Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Guilherme Gomes Dias, Coordenador do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – Geres, Gestor do Funres.
4. Entidade: Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – Funres.
5. Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Decisão: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. recomendar à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento – Sepre/MPO que:
    - 8.1.1. desenvolva mecanismos de controle sobre a análise e aprovação de projetos, realizadas pelos órgãos administradores dos Fundos de Investimentos, com o intuito de assegurar que os projetos aprovados estejam compatíveis com as metas e objetivos de desenvolvimento estabelecidos pelos planos de desenvolvimento regional (estadual) e nacional ou, na ausência destes, com as prioridades definidas pelos Conselhos Deliberativos das respectivas Superintendências de Desenvolvimento Regional, conforme parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.167, de 16/01/1991;
    - 8.1.2. adote providências necessárias à inserção, nos planos de desenvolvimento regional, de critérios para definição de programas e projetos a serem implementados com recursos dos Fundos de Investimentos Regionais, que visem a alocar os recursos priorizando o desenvolvimento regional em relação ao setorial;
    - 8.1.3 se articule com os órgãos estaduais responsáveis pelo fornecimento de dados sociais e econômicos relativos aos Estados com vistas a tornar disponíveis informações imprescindíveis à realização de avaliações de impacto de políticas de desenvolvimento regional;
    - 8.1.4. examine a possibilidade de participação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, dos órgãos estaduais de planejamento e desenvolvimento e dos representantes dos setores econômicos primário, secundário e terciário, nos trabalhos de elaboração dos planos de desenvolvimento regional;
    - 8.1.5. realize estudos com vistas a avaliar a eficiência e eficácia dos Fundos em comparação com as outras possibilidades de aplicação de recursos, para identificar a melhor política de desenvolvimento regional, contemplando, entre outros, os seguintes aspectos:
      - a) número de empresas que o fundo tem capacidade de beneficiar;
      - b) capacidade de extensão dos recursos do fundo para empresas não estruturadas sob a forma de Sociedade Anônima;
      - c) custo de operação do fundo;

10. Publicada no DOU de 04/12/1998.

d) grau de liberdade possuído pelo agente administrador do fundo para utilização dos recursos;

e) capacidade de o órgão administrador do fundo aplicar os recursos sob a forma de programas;

f) capacidade de interação do fundo com as demais ações de desenvolvimento regional;

g) capacidade de captação de recursos do fundo;

h) limitação de aplicação dos recursos do fundo em inversões fixas;

i) inexistência da possibilidade de aplicação dos recursos do fundo em amortização de financiamentos anteriores ou resgate de debêntures e capitalização de empreendimentos já existentes;

8.2. determinar ao Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A que:

8.2.1. aprimorem o relatório emitido quando da análise de projetos a serem beneficiados, com vistas a torná-lo mais objetivo e munido de informações e dados estatísticos mínimos, como os abaixo citados, discriminados por região beneficiária, por setor beneficiado e por porte dos empreendimentos, permitindo, dessa forma, que sejam efetuadas avaliações a respeito de impactos sociais, econômicos e ambientais dos projetos:

a) Dimensão econômica – Valor bruto da produção, valor agregado bruto, consumo intermediário, formação bruta de capital fixo, investimento total (subdividido em recursos próprios, financiamentos e incentivos fiscais), procedência das matérias-primas e das máquinas, destino das vendas, geração de tributos (ICMS e IRPJ), dados a respeito da produtividade média do empreendimento e ganhos de produtividade obtido com a aquisição das novas máquinas;

b) Dimensão social – Empregos a serem gerados, salário médio dos operários contratados, empregados com carteira assinada, empregados protegidos por previdência social;

c) Dimensão ambiental – níveis de emissão de efluentes e resíduos dos empreendimentos beneficiados por recursos dos fundos de investimentos, grau de saturação dos recursos naturais a serem utilizados pelos empreendimentos beneficiados;

8.2.2. efetuem a compatibilização dos relatórios de análise, acompanhamento e conclusão dos projetos beneficiários de recursos do Funres, com o propósito de assegurar a complementaridade dos mesmos, bem como comprovar a realização das metas e objetivos previstos pelos projetos;

8.2.3. estabeleçam procedimentos de acompanhamento dos projetos que já receberam o Certificado de Empreendimento Implantado, com o propósito de avaliar o desempenho sócio-econômico e ambiental dos mesmos;

8.2.4. promovam a elaboração de orçamento programa que compreenda o detalhamento da ação programática e da demanda espontânea, em cumprimento ao disposto no art. 5º da Resolução/Geres n.º 600/91;

8.2.5. observem o que estabelece o art. 12 da Lei n.º 6.938, de 31/08/1981, combinado com o art. 23 do Decreto n.º 99.274, de 06/06/1990, quanto à exigibilidade de compro-

vação de regularidade dos projetos beneficiados pelo Funres relativamente aos licenciamentos decorrentes de avaliação de impacto ambiental previstos no art. 19 do Decreto 99.274/90 (Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO);

8.2.6. façam constar das cláusulas condicionantes, mencionadas no art. 12 da Lei n.º 8.167/91, a obrigatoriedade de cumprimento pelas empresas beneficiárias do que estabelece o art. 12 da Lei n.º 6.938, de 1981, combinado com os artigos 19 e 23 do Decreto n.º 99.274/90, quanto à regularidade para com os licenciamentos ambientais (Licença Prévia - LP- na fase de aprovação dos projetos, Licença de Instalação - LI – no início da fase de instalação do projeto, quando são iniciadas as liberações de recursos, e Licença de Operação - LO – na fase de início de operação do projeto), bem como quanto ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente;

8.3. recomendar ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento que adote as providências necessárias à realização de estudos para encaminhamento de proposta ao Chefe do Poder Executivo visando a apresentação ao Congresso Nacional de:

8.3.1. projeto de lei que discipline as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e permitirá a compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, conforme estipulado pelo §1º do art. 174 da Constituição Federal;

8.3.2. projeto de lei complementar mencionada no § 1º do art. 43 da Constituição Federal com vistas a definir as condições para integração das regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes;

8.4. recomendar, à luz do inciso I do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento que proponha ao Exmº Sr. Presidente da República a alteração do art. 31 do Decreto nº 101, de 17/04/1991, com o propósito de indicar o órgão do Poder Executivo responsável pela assunção das atribuições da extinta Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República;

8.5. determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento–Ciset/MPO que faça constar, no Relatório de Auditoria das próximas contas da Secretaria Especial de Políticas Regionais Sepre/MPO, informações acerca das medidas adotadas para o saneamento das questões relacionadas no subitem 8.1 supra, bem como sobre os resultados alcançados;

8.6. determinar que a Secretaria-Geral de Controle Externo–Segecex do Tribunal, a partir do modelo constante do Anexo às propostas de encaminhamento da equipe de auditoria, realize estudos relativos à forma de avaliação do impacto sócio-econômico de fundos de investimento e elabore minuta de norma a ser posteriormente apresentada à Presidência do Tribunal para apreciação pelo Plenário;

8.7. remeter cópia integral do Relatório de Auditoria Operacional, bem como da presente Decisão e do Relatório e Voto que a acompanham, aos seguintes destinatários:

8.7.1. Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento;

- 8.7.2. Secretaria Especial de Políticas Regionais – Sepre/MPO;
- 8.7.3. Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- 8.7.4. Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - Geres;
- 8.7.5. Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. – Bandes;
- 8.7.6. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama; e
- 8.8. determinar a juntada do presente processo à Prestação de Contas do Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – Funres, referente ao período de 01/07/1995 a 30/06/1996 (TC-300.002/97-1).
9. Ata nº 47/98 - Plenário
10. Data da Sessão: 25/11/1998 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
- 11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Bento José Bugarin e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos  
Presidente

Carlos Átila Álvares da Silva  
Ministro-Relator