

Sumário Executivo

Este relatório foi elaborado em cumprimento ao **Contrato nº 29/2024**, firmado entre o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)** e a empresa **Vilar Fernando Análises e Pesquisa Ltda.**, tendo como objetivo principal a realização de estudo e auditoria das **renúncias fiscais** no estado. A primeira etapa do projeto, abordada neste documento, se concentra na **definição de benchmarking**, estabelecendo referências nacionais e internacionais para avaliar os gastos tributários estaduais.

Contexto e Importância

Os **gastos tributários** têm crescido no Brasil, atingindo **4,78% do PIB federal** em 2023 e **7,2% quando incluídas renúncias estaduais**. No Mato Grosso, esses incentivos **chegaram a R\$ 10,81 bilhões em 2023**, representando **68,52% das receitas tributárias estaduais**, evidenciando a necessidade de maior transparência, controle e avaliação sistemática dos benefícios fiscais.

Objetivos do Relatório

1. **Definir um benchmarking** para avaliação das renúncias fiscais no Mato Grosso, alinhado às melhores práticas internacionais.
2. **Estabelecer um modelo de referência** para medir a eficácia e a eficiência dos gastos tributários.
3. **Criar indicadores de desempenho** que permitam o monitoramento contínuo do impacto econômico, redistributivo e fiscal das isenções concedidas.
4. **Apoiar a auditoria do TCE-MT**, fornecendo instrumentos técnicos para aprimorar a governança tributária estadual.

Metodologia

A análise foi estruturada em três eixos principais:

1. **Revisão da literatura especializada**, incluindo estudos de organizações como FMI, Banco Mundial e OCDE.
2. **Investigação de experiências internacionais**, com foco em países que adotam metodologias avançadas de monitoramento fiscal.
3. **Levantamento de práticas dos estados brasileiros**, mapeando a transparência e o reporte de incentivos fiscais.

Modelos de Avaliação de Gastos Tributários

A avaliação dos gastos tributários requer uma abordagem estruturada, que considera:

- **O que avaliar?** (natureza do benefício, escopo e justificativa)
- **Como avaliar?** (métodos de mensuração de impactos, análise ex-ante e ex-post)
- **Definição de um sistema de referência** (parâmetros para determinar o impacto econômico e social das renúncias)

A aplicação de **cláusulas de caducidade (sunset clauses)** e avaliações periódicas são recomendadas para evitar a perpetuação de incentivos ineficazes.

Experiências Internacionais e Lições Aprendidas

O estudo analisou referências de **três países** com modelos avançados de gestão de renúncias fiscais:

- **Canadá:** Foco em **eficiência e redistribuição**, com avaliações periódicas e uso de indicadores sociais na análise dos impactos.
- **Países Baixos:** Aplicação de **monitoramento contínuo** e exigência de reavaliação sistemática dos benefícios concedidos.
- **Coreia do Sul:** Modelo alinhado ao **desenvolvimento econômico**, com incentivos voltados para setores estratégicos e forte controle fiscal.

Principais Conclusões e Recomendações

1. **Fortalecer o monitoramento e a transparência** das renúncias fiscais no Mato Grosso, por meio da criação de um sistema estruturado de avaliação.
2. **Adotar avaliações ex-ante e ex-post**, garantindo que novos incentivos sejam justificados e que benefícios existentes sejam reavaliados periodicamente.
3. **Implementar indicadores de desempenho**, como impacto na arrecadação, geração de empregos e efeitos sobre a desigualdade.
4. **Criar um modelo de referência para os gastos tributários**, assegurando que os incentivos sejam comparáveis e alinhados às políticas de desenvolvimento do estado.
5. **Aprimorar a governança tributária**, incorporando cláusulas de revisão periódica e auditorias especializadas conduzidas pelo TCE-MT.

O relatório fornece um marco inicial para aprimorar a gestão dos **gastos tributários no Mato Grosso**, contribuindo para a transparência, eficiência e sustentabilidade das políticas fiscais estaduais.

Relatório de Apoio ao Estudo e
Auditoria das Renúncias
Fiscais no Estado de Mato
Grosso – Etapa 1: Definição de
Benchmarking

Informações Preliminares

Este relatório foi elaborado em conformidade com o **Contrato nº 29/2024**, firmado entre o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)** e a empresa **Vilar Fernando Análises e Pesquisa Ltda.**, atendendo às disposições estabelecidas na **Cláusula Primeira – Do Objeto**, que prevê a prestação de serviços técnicos especializados para a realização de estudo e auditoria das renúncias fiscais no âmbito estadual.

Além disso, a entrega deste relatório cumpre a **Cláusula Terceira – Da Execução**, que estabelece a divisão do projeto em três etapas, sendo esta a **Etapa 1: Definição de Benchmarking**, cujo objetivo é estabelecer um **marco de referência internacional** para a avaliação dos gastos tributários do Estado de Mato Grosso. O documento apresenta um levantamento detalhado de práticas reconhecidas globalmente e metodologias consolidadas, garantindo o embasamento técnico necessário para a análise e auditoria das renúncias fiscais.

Por meio desta entrega, assegura-se o cumprimento do cronograma previsto no contrato e a continuidade das atividades pactuadas, proporcionando suporte técnico ao **TCE-MT** na formulação de indicadores de desempenho e no aprimoramento da governança tributária estadual.

São Paulo, 31 de janeiro de 2025

Sumário

1. Introdução	4
2. Objetivos	8
3. Metodologia	10
4. Avaliação dos Gastos Tributários: Um modelo	12
a. O que avaliar?	13
i. A natureza da renúncia fiscal	14
ii. Escopo, Profundidade e Calendário das Avaliações.....	16
iii. A Necessidade da Teoria da Mudança.....	16
iv. Fontes de Informação e Horizontes de Planejamento	17
b. Definição de um Sistema Tributário de Referência	18
i. Abordagem Conceitual.....	18
ii. Abordagem Prática.....	19
iii. Abordagem de Equivalência de Despesas	20
iv. Considerações.....	20
c. Como Avaliar?	21
i. Avaliação Sistemática	21
ii. Indicadores de Resultado	25
iii. Ferramentas Analíticas	27
5. Experiências Internacionais.....	31
a. Canadá: Foco em Eficiência e Redistribuição	31
b. Países Baixos: Monitoramento Contínuo e Sustentabilidade	33
c. Coreia do Sul: Alinhamento Estratégico com o Desenvolvimento Econômico	35
d. Experiência de Países em Desenvolvimento	37
e. Aprendizado das Experiências Internacionais.....	38
6. Experiência dos Estados Brasileiros	44
a. Destaques por Região.....	45
Fonte: Elaboração Própria.....	47
b. Análise dos Relatórios de Goiás, Rondônia e Distrito Federal	48
c. Conclusão	49
7. Conclusão e Recomendações.....	51
8. Referências.....	55
9. Sites Visitados	57

1. Introdução

Os gastos tributários têm desempenhado um papel central nas estratégias de política pública de diversos governos em todo o mundo, sendo um mecanismo essencial para implementar benefícios fiscais que atendem a setores econômicos, grupos específicos e regiões. No Brasil, essa prática tem se tornado cada vez mais relevante, alcançando proporções significativas tanto no nível federal quanto estadual. Em 2023, os gastos tributários representaram 4,78% do Produto Interno Bruto (PIB) federal, ampliando-se para 7,2% quando consideradas as renúncias fiscais estaduais e distritais (RENZIO et al., 2024).

O Estado de Mato Grosso é um exemplo marcante desse fenômeno, com renúncias fiscais que atingiram R\$ 10,81 bilhões em 2023, o que equivale a 68,52% de suas receitas tributárias totais (FENAFISCO, 2024). Esse dado ilustra a magnitude e a complexidade do impacto financeiro que os benefícios fiscais exercem sobre a arrecadação estadual, colocando em evidência a necessidade de um controle rigoroso e de análises sistemáticas sobre sua eficácia. Em comparação, estados como São Paulo e Minas Gerais apresentam cenários igualmente desafiadores, com renúncias fiscais acumuladas projetadas para ultrapassar R\$ 97 bilhões e R\$ 16 bilhões, respectivamente, até 2025 (FENAFISCO, 2024).

Neste estudo, consideramos como gasto tributário qualquer redução de impostos definida pelo governo para estimular algum setor, grupo de pessoas ou região, etc. Trata-se da tradução do conceito em inglês – Tax Expenditure – que é amplamente usado na literatura de Finanças Públicas (SALVATORE, 2017).

Segundo o autor, “os gastos tributários representam a receita que o governo deixa de arrecadar devido a disposições fiscais preferenciais, como isenções, renúncias ou reduções de impostos. Essas despesas têm o objetivo de alcançar determinados objetivos de política pública, seja concedendo benefícios a indivíduos ou entidades qualificadas, seja incentivando determinados comportamentos (por exemplo, a dedução dos juros hipotecários visa estimular a aquisição da casa própria). Elas também podem ter a finalidade de promover maior equidade tributária (como a isenção de impostos sobre alimentos básicos) ou corrigir imperfeições em

outras áreas”¹. Por conseguinte, será usado o termo gasto tributário como conceito de referência. Em algumas partes do texto, os termos renúncias fiscais, incentivos fiscais, incentivos também serão usados. Segundo Salvatore (2017), os gastos tributários devem ser concedidas por meio de legislação específica, mas não estão sujeitas ao mesmo controle interno e autorização legislativa que outras despesas. Por isso, frequentemente representam uma forma mais fácil e menos transparente de conceder benefícios especiais a determinados grupos. Em alguns casos, os beneficiários são menos claramente identificados do que aqueles que se beneficiariam de gastos diretos. Como resultado, as despesas tributárias muitas vezes geram resultados diferentes dos objetivos inicialmente estabelecidos.

Alcançar a melhor forma de formular, de avaliar e de controlar os gastos tributários (GTs) é um desafio que ultrapassa as fronteiras do Brasil. Conforme demonstrado pelo Global Tax Expenditures Database (GTED), o número de países que relatam sobre gastos tributários aumentou de forma constante ao longo dos anos, passou de 6 em 1990 para 88 em 2020 (REDONDA, VON HALDENWANG & ALIU, 2023). Ainda assim, o escopo e a qualidade desses relatórios variam significativamente entre os países, indo desde relatórios abrangentes que fornecem informações detalhadas e estimativas da receita renunciada com os GTs em vigor até documentos que contêm apenas algumas cifras agregadas, por exemplo, por tipo de tributo.

Governos utilizam GTs para fornecer apoio financeiro ou benefícios a indivíduos, empresas e outras entidades, incluindo organizações não governamentais. O uso eficiente dos recursos públicos limitados exige uma gestão cuidadosa de qualquer tipo de despesa pública, incluindo GTs e gastos diretos. A compreensão e a transparência na divulgação do impacto dos GTs sobre a receita são necessárias para um relatório fiscal abrangente.

Além disso, avaliações sistemáticas, em vez de discussões pontuais, são fundamentais para orientar a tomada de decisões informadas e evitar uma situação em que a narrativa sobre os benefícios dos GTs seja conduzida principalmente pelos interessados que lucram com eles. Isso frequentemente ocorre na prática, quando relatórios sobre os benefícios de medidas específicas

¹ Original: Tax expenditures are the revenue forgone because of preferential tax provisions, such as tax exemptions, waivers, or reductions. Tax expenditures aim at achieving certain policy objectives by providing benefits to qualified individuals or entities or by encouraging particular outcomes (e.g., the mortgage interest tax deduction is intended to foster home ownership). They may also be intended to improve tax equity (e.g., exempting basic foodstuffs from a sales tax) or offset imperfections in other areas.

para determinados setores são preparados por ministérios setoriais, organizações industriais ou agências de promoção de investimentos.

Idealmente, tais avaliações deveriam basear-se em um marco regulatório que exigisse a avaliação periódica de todos os GTs, tanto ex-ante quanto ex-post. Esse marco normativo estabeleceria responsabilidades e procedimentos a serem seguidos na criação de uma nova provisão de GT. As avaliações ex-ante podem utilizar uma ampla variedade de métodos, incluindo modelagens e previsões de receitas renunciadas, bem como o uso de questionários básicos. Essas avaliações devem permitir que os formuladores de políticas analisem a justificativa econômica por trás de uma provisão específica de GT, além da coerência geral da política tributária e sua inserção nas estratégias de desenvolvimento e planejamento fiscal de médio prazo. Em contraste, as avaliações ex-post devem verificar se um GT específico (ou um conjunto de GTs) atingiu seus objetivos declarados e se foi o mecanismo mais eficiente para esse propósito. Além disso, as avaliações devem identificar os principais efeitos colaterais ou externalidades (positivas e negativas) geradas por um GT e analisar esses impactos com base em critérios de sustentabilidade e coerência da política pública.

Por "avaliação de GTs", entende-se um processo que busca informar sistematicamente os formuladores de políticas sobre a conveniência de introduzir ou manter benefícios fiscais específicos, reunindo e analisando informações quantitativas e qualitativas disponíveis sobre seus efeitos. No entanto, a realidade está distante do ideal: a maioria dos países não realiza avaliações sistemáticas de GTs. Apenas uma minoria de países, como o Canadá e a República da Coreia, possui marcos regulatórios que preveem avaliações ex-ante e ex-post. Geralmente, é esse mesmo pequeno grupo de países que menciona avaliações de provisões individuais em seus relatórios de GTs e fornece informações sobre como acessá-las (por exemplo, disponibilizando hiperlinks para os sites onde estão hospedadas). No entanto, não há um único caso em que todos os GTs reportados tenham sido efetivamente avaliados pelo menos uma vez. Isso reforça a necessidade de metodologias robustas e transparentes para embasar as políticas fiscais, garantindo que os GTs cumpram seus objetivos de forma eficiente e alinhada com as estratégias de desenvolvimento e sustentabilidade de médio e longo prazo. No Brasil, a realidade é a mesma.

Apesar de seu potencial para estimular a economia e atrair investimentos, os gastos tributários também levantam preocupações sobre a sustentabilidade fiscal e os impactos redistributivos. Dados recentes indicam que, entre 2015 e 2025, as renúncias acumuladas em todo

o Brasil alcançarão R\$ 2,9 trilhões, refletindo uma expansão contínua das políticas de benefícios tributários (FENAFISCO, 2024). Essa realidade ressalta a importância de compreender como essas medidas influenciam o equilíbrio fiscal e a equidade social, especialmente em contextos de alta dependência das receitas tributárias, como no Mato Grosso.

Diante disso, este relatório tem como objetivo principal propor benchmarks e metodologias para a avaliação e gestão dos gastos tributários no estado, utilizando as melhores práticas internacionais como referência. A iniciativa visa oferecer uma base sólida para a elaboração das Contas do Governador de 2024, ao mesmo tempo que atende às necessidades do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT). O relatório também se propõe a analisar os impactos econômicos e sociais das renúncias fiscais, propondo um marco de gestão que promova eficiência, equidade e transparência.

Com essas diretrizes, o presente estudo busca não apenas diagnosticar a situação atual dos gastos tributários no Mato Grosso, mas também sugerir caminhos para sua melhoria, garantindo maior *accountability* e alinhamento com os objetivos estratégicos de desenvolvimento estadual.

2. Objetivos

Os objetivos deste relatório estão alinhados à necessidade de promover uma gestão mais eficiente e estratégica dos recursos públicos, contribuindo para o aprimoramento da avaliação e auditoria das renúncias fiscais no Estado de Mato Grosso. Este documento tem como finalidade atender ao primeiro objetivo do projeto, conforme estabelecido no Contrato nº 29/2024 firmado com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), cuja execução de sua primeira etapa prevê a definição de um marco de referência internacional para avaliação dos gastos tributários estaduais.

Para isso, o relatório realizou um levantamento detalhado de práticas reconhecidas globalmente e metodologias consolidadas, a fim de garantir que a análise das renúncias fiscais no Mato Grosso esteja alinhada aos melhores padrões internacionais e nacionais. O objetivo é estruturar uma base metodológica robusta para a gestão das renúncias fiscais, garantindo maior efetividade e eficiência na formulação e monitoramento das políticas tributárias.

Além disso, busca-se identificar e adaptar metodologias que possam ser aplicadas à realidade estadual, considerando as especificidades do Mato Grosso e os desafios inerentes à gestão fiscal do estado. Esse processo envolve a análise de diferentes abordagens, como modelos de referência tributária, análises de custo-benefício, simulações de impacto e projeção de cenários, permitindo uma avaliação abrangente e embasada dos incentivos fiscais concedidos.

Outro objetivo fundamental deste relatório é oferecer suporte técnico ao TCE-MT, estimulando a criação e aprimoramento de indicadores de desempenho que permitam monitorar continuamente os efeitos das renúncias fiscais. Esses indicadores devem abranger aspectos redistributivos, ambientais e fiscais, viabilizando uma análise detalhada dos impactos das políticas tributárias no desenvolvimento socioeconômico estadual.

Além de servir como base para a definição de estratégias de política fiscal, este relatório também apoia a auditoria das renúncias fiscais conduzida pelo TCE-MT, conforme previsto no contrato. A proposta é fornecer subsídios técnicos que promovam maior transparência e prestação de contas, fortalecendo os mecanismos de accountability na administração pública estadual e garantindo que as renúncias fiscais estejam alinhadas às prioridades estratégicas do governo.

Dessa forma, em síntese, os objetivos deste relatório estão diretamente ligados à necessidade de aperfeiçoar a gestão das renúncias fiscais e melhorar o controle sobre seus impactos, buscando:

- Estabelecer um marco de referência internacional para a avaliação dos gastos tributários no Mato Grosso, conforme previsto no Contrato nº 29/2024.
- Identificar e adaptar metodologias de avaliação das renúncias fiscais ao contexto estadual.
- Criar indicadores de desempenho para monitoramento contínuo, abrangendo impactos redistributivos, ambientais e fiscais.
- Assegurar o alinhamento das renúncias fiscais com políticas públicas locais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico sustentável.
- Apoiar a auditoria das renúncias fiscais pelo TCE-MT, fortalecendo a transparência e a prestação de contas.

Este relatório, ao atender ao primeiro objetivo do contrato, estabelece um alicerce fundamental para as próximas etapas do estudo, permitindo um diagnóstico mais preciso e a formulação de recomendações estratégicas para a gestão fiscal do estado.

3. Metodologia

Este relatório estruturou sua análise dos gastos tributários em três eixos principais: a revisão da literatura especializada, a investigação de experiências internacionais e a pesquisa empírica sobre as práticas dos estados brasileiros.

Na primeira etapa, realizamos uma ampla revisão da literatura acadêmica e de relatórios institucionais produzidos por organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O objetivo foi identificar as melhores práticas e os desafios mais comuns na formulação e implementação de políticas de incentivo fiscal, tanto em países desenvolvidos quanto em economias emergentes. A partir dessa análise, estruturamos um modelo conceitual dividido em três dimensões: o que avaliar, como definir um sistema de referência e como conduzir a avaliação dos gastos tributários.

Na segunda etapa, voltamos nossa atenção para experiências internacionais documentadas empiricamente. Foram analisados estudos sobre diversos países, com ênfase naqueles que demonstraram maior maturidade na formulação e transparência das renúncias fiscais. Como resultado, identificamos Canadá, Países Baixos e Coreia do Sul como referências de boas práticas, devido à sistematização rigorosa da avaliação dos gastos tributários e à incorporação de mecanismos de monitoramento contínuo. Além disso, examinamos a realidade de países em desenvolvimento para ampliar o escopo da análise e evitar um modelo restrito às economias mais avançadas, cujas condições institucionais podem diferir significativamente da realidade brasileira.

Na terceira etapa, conduzimos uma pesquisa sobre a prática de reporte e transparência das renúncias fiscais nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. Para isso, acessamos os sites das Secretarias da Fazenda e os portais de transparência estaduais, coletando e analisando as informações disponíveis sobre renúncias fiscais. O objetivo foi mapear como os estados divulgam esses dados, identificar padrões e lacunas, e avaliar o nível de detalhamento e acessibilidade das informações.

Por fim, na seção de Conclusão e Recomendações, sintetizamos os principais aprendizados e diretrizes para aprimorar a avaliação e a gestão das renúncias fiscais no Estado de Mato Grosso. As recomendações apresentadas visam subsidiar o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

(TCE-MT) no aperfeiçoamento dos processos de auditoria e na formulação de critérios para a prestação de contas, fortalecendo a governança e a transparência das políticas de incentivos fiscais.

4. Avaliação dos Gastos Tributários: Um modelo

A avaliação dos gastos tributários exige uma abordagem ampla e multidisciplinar, integrando diferentes ferramentas e métodos para garantir uma análise abrangente de seus impactos. Desde indicadores básicos que capturam incentivos comportamentais e custos diretos até modelos estruturais sofisticados que analisam efeitos indiretos, a diversidade de metodologias é fundamental para obter uma visão precisa da efetividade e eficiência desses incentivos fiscais. O equilíbrio entre rigor analítico e viabilidade prática deve guiar a escolha dos instrumentos avaliativos, permitindo que os resultados subsidiem a formulação de políticas públicas de maneira informada e transparente.

Idealmente, a definição de indicadores qualitativos e quantitativos deve ocorrer no momento da criação de um gasto tributário, assegurando que seu desempenho seja monitorado ao longo do tempo. Esses indicadores devem cobrir toda a cadeia causal delineada na teoria da mudança, garantindo que os objetivos inicialmente propostos possam ser aferidos de maneira objetiva. Elaborar uma teoria da mudança que embase a decisão da adoção do GT é de extrema relevância e será abordada em mais detalhes a frente.

Além disso, sempre que possível, devem ser selecionados indicadores que permitam medições regulares a um custo viável. Embora nem todos os impactos possam ser quantificados com precisão, revisões qualitativas estruturadas pela Secretaria da Fazenda do Estado podem contribuir significativamente para a compreensão dos efeitos dos benefícios fiscais e para o aprimoramento do processo decisório. Quando não há definição ex-ante do modelo de avaliação, em geral, qualquer tentativa ex-post fica muito mais difícil de ter sucesso.

Um dos desafios centrais na avaliação dos gastos tributários é a definição de indicadores de resultado. Muitas dessas políticas visam atividades complexas e de difícil mensuração, como inovação e difusão tecnológica, aumento do valor agregado da cadeia produtiva, para as quais não há métricas padronizadas universalmente aceitas. Ainda assim, alguns indicadores básicos podem fornecer insights relevantes sobre a efetividade e eficiência desses incentivos, como a renúncia fiscal direta, o número de beneficiários, o impacto sobre a carga tributária das empresas e os efeitos distributivos pós-tributação, como mudanças no coeficiente de Gini. Por sua vez, medir impactos

indiretos é um desafio ainda maior, pois muitos efeitos secundários, como o estímulo ao emprego e ao crescimento econômico, podem ser difíceis de isolar e quantificar.

As avaliações ex ante e ex post exigem abordagens distintas, refletindo os diferentes desafios de mensuração em cada etapa do processo. Avaliações ex ante, realizadas antes da implementação de um gasto tributário, geralmente não conseguem prever com precisão seus efeitos comportamentais, mas podem fornecer informações qualitativas essenciais sobre sua relevância e potencial eficácia. A padronização dessas análises, por meio da aplicação de um conjunto estruturado de perguntas, contribui para a transparência e qualidade das decisões fiscais. Já as avaliações ex post permitem uma análise mais robusta do impacto real dos incentivos, comparando seus efeitos observados com as previsões iniciais.

Experiências internacionais, como será visto a frente, demonstram a importância de um processo estruturado para análises ex ante. Em geral, é preciso sempre estabelecer que qualquer novo benefício fiscal significativo será avaliado previamente em relação a seus objetivos, às falhas de mercado que busca corrigir, à justificativa para sua escolha em detrimento de alternativas orçamentárias diretas, aos possíveis efeitos de deslocamento e redundância, e aos custos administrativos e de conformidade. A implementação de diretrizes similares no contexto brasileiro, especialmente para estados como Mato Grosso, pode fortalecer a governança dos benefícios fiscais, garantindo que apenas aqueles que demonstram impacto positivo líquido sejam mantidos.

De todo modo, é evidente a necessidade de uma abordagem multidisciplinar para a avaliação dos gastos tributários, combinando conhecimentos de economia, contabilidade, administração pública e direito tributário. Essa diversidade metodológica permite capturar as múltiplas dimensões envolvidas na concessão de incentivos fiscais, assegurando que os recursos públicos sejam empregados da maneira mais eficiente possível. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso pode desempenhar um papel crucial no desenvolvimento e implementação de um modelo estruturado de monitoramento e avaliação, promovendo maior transparência, eficiência e accountability na gestão dos gastos tributários estaduais. Nas próximas seções iremos explorar com detalhes os desafios para implantar as avaliações ex ante e ex post, buscando contribuir para o aperfeiçoamento da ação do TCE-MT.

a. O que avaliar?

i. A natureza da renúncia fiscal

Os gastos tributários, frequentemente utilizados pelos governos para oferecer incentivos fiscais a determinados setores ou grupos sociais, desempenham um papel fundamental na formulação de políticas públicas. Eles podem ser implementados tanto para corrigir falhas de governo, como a insuficiência de infraestrutura ou serviços públicos, quanto para estimular o crescimento econômico e a competitividade de determinados setores. A literatura e experiências internacionais demonstram que esses incentivos, quando bem planejados e monitorados, podem gerar benefícios significativos, mas, quando mal administrados, podem representar uma perda expressiva de arrecadação sem impactos econômicos concretos (FMI, 2022; REDONDA; VON HALDENWANG; BERG, 2023).

Gastos Tributários como Forma de Compensação por Falhas de Governo

Muitas vezes, os gastos tributários surgem como resposta a deficiências estruturais no ambiente econômico de um país ou região. A falta de infraestrutura adequada, de acesso ao crédito ou de incentivos ao investimento pode desencorajar o desenvolvimento econômico e limitar a capacidade produtiva do setor privado. Nesses casos, os governos utilizam incentivos fiscais para compensar essas lacunas, reduzindo os custos para empresas e investidores (REDONDA; VON HALDENWANG; BERG, 2023). É importante frisar que a ideia aqui desenvolvida não se relaciona com compensação no sentido “legal” mas do GT criado para equilibrar condições de competição para produtores locais.

Por exemplo, em países ou regiões onde há deficiências significativas na infraestrutura de transporte, telecomunicações ou energia, as empresas podem enfrentar custos operacionais elevados, o que reduz sua competitividade. Para mitigar esse problema, os governos podem conceder isenções fiscais ou deduções para empresas que investem em áreas economicamente desfavorecidas. Esses benefícios visam atrair capital privado para regiões menos desenvolvidas, impulsionando a geração de empregos e o crescimento econômico local (FMI, 2022). No caso do Mato Grosso, parte dos GT podem ser na verdade uma forma de compensar custos logísticos elevados, enfrentados pelos produtores no estado. Kassano e Batalha (2012) mostram que na produção da soja os custos logísticos são elevados, chegando a quase 25%.

Outro exemplo de compensação por falhas de governo está na isenção de tributos para setores essenciais, como saúde e educação. Em países onde o Estado não consegue prover serviços públicos de qualidade, incentivos tributários para hospitais, clínicas e instituições de ensino privadas podem ampliar o acesso da população a esses serviços. Embora essa estratégia possa ampliar a cobertura e melhorar a qualidade do atendimento, sua eficácia depende de uma fiscalização rigorosa para evitar distorções, como a concentração de benefícios em setores que não necessitam de apoio (CEPAL, 2023).

Gastos Tributários como Mecanismo para Estimular o Crescimento Econômico

Além de corrigirem falhas estruturais, os gastos tributários também são amplamente utilizados como ferramentas para impulsionar o crescimento econômico e a competitividade de determinados setores. Governos frequentemente concedem incentivos para estimular investimentos, fomentar a inovação tecnológica e promover a inserção do país em cadeias globais de valor.

Uma das formas mais comuns de incentivo fiscal é a redução de impostos para atrair investimentos estrangeiros diretos (IED). Muitos países competem globalmente para atrair empresas multinacionais, e um ambiente fiscal favorável pode ser um fator decisivo na escolha do local de novos investimentos. No entanto, estudos indicam que a eficácia desses incentivos depende da existência de um ambiente regulatório estável e de políticas complementares que garantam um impacto positivo na economia local. Caso contrário, os benefícios fiscais podem simplesmente reduzir a arrecadação sem gerar novos investimentos (REDONDA; VON HALDENWANG; BERG, 2023).

Outra estratégia é o uso de incentivos tributários para fomentar a inovação e a pesquisa e desenvolvimento (P&D). Países como Canadá, Coreia do Sul e os Países Baixos oferecem créditos tributários e deduções para empresas que investem em novas tecnologias. Esses incentivos buscam aumentar a produtividade e tornar as empresas mais competitivas no longo prazo, fortalecendo setores estratégicos da economia (FMI, 2022; CEPAL, 2023).

Em síntese, os gastos tributários são instrumentos poderosos que podem ser usados tanto para corrigir falhas de governo, como a falta de infraestrutura e serviços básicos, quanto para impulsionar o crescimento econômico, estimulando investimentos e inovação. Trata-se de uma distinção fundamental que precisa ser feita.

ii. Escopo, Profundidade e Calendário das Avaliações

Gastos tributários não precisam ser avaliados anualmente, mas devem ser examinados periodicamente dentro de um ciclo plurianual. Um escopo amplo de avaliação permite identificar redundâncias e aumentar a transparência. Avaliações temáticas que agrupam incentivos com objetivos semelhantes facilitam comparações e auxiliam a tomada de decisão sobre sua racionalização e consolidação, mantendo o nível de incentivo fiscal de forma mais eficiente.

Além das avaliações ex post, ou seja, após ter sido realizada a renúncia, é essencial realizar análises ex ante antes da introdução de novos benefícios fiscais, evitando a proliferação de medidas de baixo impacto social. Quando uma avaliação detalhada não for viável, uma alternativa é condicionar novos benefícios a revisão inicial de seus impactos. As avaliações devem examinar sua justificativa e compatibilidade com a política econômica, explorando melhorias no desenho dos incentivos.

Para garantir a eficácia das avaliações, é essencial definir previamente indicadores e fontes de dados para mensurar impactos. A análise ex ante deve ser um requisito formal das avaliações ex post, permitindo a comparação entre previsões e resultados reais. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) pode desempenhar um papel fundamental ao estimular um modelo estruturado de avaliação, contribuindo para a formulação de políticas mais eficazes.

iii. A Necessidade da Teoria da Mudança.

A avaliação de gastos tributários deve verificar sua efetividade na promoção dos objetivos pretendidos, comparando-se os resultados com um cenário contrafactual. Também é essencial analisar os custos diretos e indiretos, como distorções econômicas, custos administrativos e de conformidade. Melhorias no desenho dos benefícios podem minimizar esses custos e aumentar sua eficiência.

A primeira etapa da avaliação envolve a compreensão do funcionamento do benefício, seus beneficiários e propósito. A exigência de uma declaração explícita dos objetivos para cada novo

incentivo facilitaria essa análise, permitindo a eliminação de benefícios desalinhados com prioridades governamentais.

A efetividade deve ser avaliada considerando impactos líquidos e possíveis efeitos de deslocamento setorial. Também é necessário estimar a proporção de incentivos que apenas subsidiam atividades que ocorreriam de qualquer forma. Além disso, a concessão e gestão dos benefícios devem ser monitoradas para evitar fraudes e corrupção.

O gasto tributário é justificado quando seus benefícios superam seus custos e é preferível a uma despesa orçamentária direta. Para garantir uma avaliação eficaz, é necessário mapear os efeitos diretos e indiretos por meio da "teoria da mudança", que estabelece relações causais entre incentivos fiscais, comportamentos esperados e resultados socioeconômicos.

A teoria da mudança deve esclarecer: (i) a lógica por trás da intervenção, (ii) como o programa, por meio de suas atividades e produtos, gera as mudanças esperadas nos beneficiários e alcança os objetivos desejados, e (iii) a relação entre o desenho do programa, os resultados intermediários e os impactos finais. Identificar falhas nessa teoria é essencial, pois erros conceituais podem impedir a obtenção dos resultados esperados.

O TCE-MT pode contribuir para aprimorar a tomada de decisão sobre gastos tributários, garantindo um monitoramento consistente e uma avaliação mais robusta, assegurando que os benefícios fiscais sejam efetivos e alinhados às prioridades estratégicas do estado.

iv. Fontes de Informação e Horizontes de Planejamento

A qualidade e disponibilidade das fontes de informação são fundamentais para a avaliação de gastos tributários. Dados administrativos de declarações de contribuintes são essenciais, mas nem sempre contêm informações detalhadas sobre os impactos esperados. Para mitigar essa limitação, é necessário estruturar bases de dados adequadas e assegurar o acesso dos avaliadores a informações relevantes desde a formulação da política.

A falta de dados sobre impactos dos benefícios fiscais pode exigir ampliação das exigências de reporte, incluindo novas obrigações de transparência. O TCE-MT deve estimular o governo estadual a adotar uma abordagem pragmática para fortalecer a base informacional, equilibrando a necessidade de informação com os custos administrativos do processamento e análise de dados.

A experiência internacional recomenda a utilização de dados administrativos existentes, complementados por pesquisas direcionadas quando necessário. Avaliações ex ante bem estruturadas podem reduzir lacunas informacionais e aprimorar as análises ex post.

Para viabilizar avaliações futuras, é essencial definir, no momento da implementação do benefício, as necessidades informacionais para sua avaliação posterior. Caso haja insuficiência de dados, recomenda-se a inclusão de exigências adicionais para o devido informe de todo processo. Esse planejamento fortalece o monitoramento dos gastos tributários, permitindo análises mais rigorosas e embasadas em evidências confiáveis.

b. Definição de um Sistema Tributário de Referência

A criação de um sistema de referência para a avaliação de gastos tributários é essencial para garantir uma análise estruturada e eficiente. Este sistema permite identificar, classificar e avaliar desvios tributários em relação a uma estrutura padrão, promovendo transparência, eficiência e alinhamento com objetivos econômicos e sociais. Em síntese, sem um sistema de referência é impossível apurar de fato o gasto tributário, seja qual for a modalidade de benefício concedida. Por exemplo, caso a referência seja alíquotas de tarifas muito maiores do que as médias praticadas por outros estados, no final das contas, os GT estarão sendo superestimados. A seguir, detalham-se as três abordagens complementares que fundamentam essa construção.

i. Abordagem Conceitual

A abordagem conceitual estabelece um benchmark teórico fundamentado em princípios como justiça, eficiência e progressividade tributária. No Brasil, esses princípios são refletidos na busca por neutralidade econômica, progressividade e equidade, valores comumente encontrados em sistemas tributários globais, especialmente entre os membros da OCDE (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).

- **Princípios de Justiça e Eficiência Tributária:** A justiça tributária assegura que contribuintes em situações equivalentes sejam tratados de forma semelhante e que aqueles com maior capacidade contributiva contribuam proporcionalmente mais (progressividade).

A eficiência busca minimizar os impactos negativos da tributação na alocação de recursos na economia (FMI, 2022).

- **Neutralidade Econômica:** Esta abordagem evita distorções na alocação de recursos e na competitividade entre setores econômicos, contribuindo para o crescimento sustentável e equilibrado (FMI, 2022).
- **Desafios Identificados:** Apesar de sua importância teórica, a implementação prática pode enfrentar dificuldades, como a ausência de um consenso universal sobre o que constitui um sistema tributário normal, o que leva a interpretações variadas de desonerações e seus impactos (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).

ii. Abordagem Prática

A abordagem prática analisa detalhadamente a legislação tributária vigente, com foco em identificar e corrigir inconsistências e desvios que geram renúncias fiscais. Este modelo utiliza as regras legais como parâmetro para determinar quais medidas configuram exceções tributárias.

- **Análise da Legislação Brasileira:** No Brasil, a Receita Federal utiliza a legislação tributária vigente como base de referência, seguindo os princípios de legalidade e reserva legal descritos na Constituição Federal. Esses princípios garantem que todas as desonerações sejam avaliadas com base em critérios legais claros (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).
- **Identificação de Desvios:** Os gastos tributários são definidos como exceções que promovem objetivos econômicos ou sociais, como isenções ou reduções de alíquotas. Por exemplo, deduções fiscais em saúde e educação, embora relevantes socialmente, são consideradas desvios em relação à referência padrão do imposto de renda (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).
- **Impactos Observados:** Estudos mostram que a ausência de reavaliações periódicas dessas renúncias resulta em perdas fiscais significativas e em um sistema tributário potencialmente menos equitativo (FMI, 2022).

iii. Abordagem de Equivalência de Despesas

A abordagem de equivalência de despesas considera as renúncias fiscais como substitutas de subsídios diretos, analisando seus impactos econômicos e sociais de forma comparável às despesas públicas tradicionais. Essa perspectiva é crucial para avaliar se as renúncias são a forma mais eficaz de atingir determinados objetivos.

- **Substituição de Subsídios Diretos:** A análise de equivalência permite avaliar se o impacto econômico das renúncias fiscais justifica sua utilização em detrimento de subsídios diretos. Em geral, as renúncias devem gerar benefícios superiores aos custos de oportunidade associados (FMI, 2022).
- **Ferramentas Analíticas:** Modelos como análise de custo-benefício e estudos de impacto redistributivo são frequentemente utilizados para comparar a eficiência de renúncias fiscais em relação a outras formas de intervenção governamental (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).
- **Exemplo Prático no Brasil:** No caso da desoneração de PIS/Cofins para determinados setores, estudos mostram que sua eficácia depende do alinhamento com políticas públicas estratégicas, como o fomento à competitividade ou a redução de desigualdades regionais (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2022).

iv. Considerações

A criação de um sistema de referência robusto exige a combinação das abordagens conceitual, prática e de equivalência de despesas. O Brasil, apesar de adotar amplamente o enfoque prático, poderia se beneficiar de maior integração entre essas perspectivas, alinhando-se às melhores práticas internacionais. Como apontado pelo FMI, a definição clara de um sistema de referência é crucial para identificar lacunas, evitar redundâncias e garantir que os gastos tributários atendam às prioridades estratégicas. Além disso, é indispensável a institucionalização de avaliações periódicas e sistemáticas para assegurar que os gastos tributários permaneçam alinhados com os objetivos de desenvolvimento econômico e social (FMI, 2022). Desta forma, é fundamental que o

TCE-MT estimule o governo estadual a formular um sistema de referência devidamente estimar os seus GT, sem incorrer em super ou subestimativas.

c. Como Avaliar?

i. Avaliação Sistemática

A avaliação sistemática de GT é uma prática indispensável para garantir a eficiência, a equidade e a sustentabilidade das políticas tributárias. Essa avaliação deve ser conduzida em duas etapas complementares: ex-ante e ex-post, cada uma com objetivos e metodologias específicas que asseguram o monitoramento contínuo e a melhoria dos resultados.

Avaliação Ex-Ante

A avaliação ex-ante é realizada antes da implementação de novos GTs e tem como objetivo principal prever os impactos econômicos e fiscais dessas políticas. Essa etapa é crucial para assegurar que as decisões sejam embasadas em evidências e orientadas por objetivos estratégicos, garantindo maior transparência e eficiência na gestão dos gastos tributários.

Objetivo

- Estimar os custos e benefícios das renúncias fiscais, avaliando sua viabilidade econômica e social antes de serem implementadas.
- Diagnosticar o problema que motiva a concessão do GT e verificar se a medida proposta é a mais adequada para resolvê-lo.
- Avaliar a coerência da política no contexto das estratégias de desenvolvimento e sustentabilidade fiscal.

Metodologia

As avaliações ex-ante podem adotar diferentes abordagens, dependendo da complexidade da política analisada e dos dados disponíveis:

- **Modelos econométricos e simulações:** utilizados para prever impactos sobre arrecadação tributária, geração de empregos, competitividade de setores estratégicos e desigualdades regionais.
 - Exemplo: Na Bélgica, o *Belgian Car Stock Model (CASMO)* foi usado para avaliar o impacto da eliminação da dedutibilidade fiscal de veículos corporativos movidos a combustíveis fósseis, prevendo redução nas emissões de CO₂ e aumento na arrecadação tributária.
- **Análises qualitativas e descritivas:** em alguns casos, quando não há modelos disponíveis, a avaliação pode focar na relevância da política e sua relação custo-benefício.

Além disso, metodologias robustas podem prever mecanismos como cláusulas de caducidade (*sunset clauses*), que determinam um prazo para revisão da política, e limites orçamentários para evitar um crescimento descontrolado das renúncias fiscais.

Uma cláusula de caducidade no âmbito dos gastos tributários refere-se a uma disposição estipulada que estabelece uma data de expiração para determinadas medidas fiscais, incluindo, entre outras, deduções ou créditos. Essa cláusula tem um duplo propósito: em primeiro lugar, exige que os formuladores de políticas realizem avaliações regulares e, em segundo lugar, permite a análise da eficiência dessas disposições fiscais antes de decidir se devem ser prorrogadas, modificadas ou extintas

De todo modo, uma forma eficiente de iniciar a avaliação ex-ante é ter um roteiro de questões a ser preenchido, conforme exemplificado no quadro abaixo. Questões simples podem ser um meio muito poderoso de avaliação. Na Tabela I são apresentadas questões para avaliação ex-ante que podem ser facilmente implementadas pelo governo estadual, com o auxílio do TCE-MT.

Assim, a avaliação ex-ante permite identificar possíveis distorções antes que as políticas sejam efetivadas, reduzindo o risco de alocações ineficientes e impactos fiscais negativos. Além disso, o monitoramento e a reavaliação das políticas são fundamentais para garantir que seus objetivos sejam atingidos e que ajustes possam ser feitos ao longo do tempo. Planos de

monitoramento e avaliação devem ser incorporados desde a fase inicial para permitir o acompanhamento contínuo dos efeitos da política.

Tabela – Questões para Avaliação Ex-Ante – Ex: Irlanda e Países Baixos

Questão	Ex: Irlanda	Ex:Países Baixos
Qual é o objetivo da renúncia fiscal?	A renúncia fiscal busca atingir objetivos como crescimento econômico e emprego.	A renúncia fiscal busca atingir objetivos claramente definidos, como inovação e sustentabilidade.
Qual mercado está sendo abordado?	O setor afetado pela política é identificado.	O mercado relevante e suas características são analisados.
Qual a melhor abordagem para lidar com a questão?	Pode-se provar que a renúncia fiscal é a melhor solução?	Pode-se provar que intervenções fiscais são necessárias para resolver o problema?
Qual o impacto econômico esperado da renúncia fiscal?	Qual a justificativa econômica para a adoção da renúncia fiscal?	A renúncia fiscal pode gerar impactos significativos na economia?
Quanto se espera que custe?	Pode-se provar por que um incentivo fiscal é preferível a um subsídio?	Pode-se justificar por que um incentivo fiscal deve ser concedido?
A política possui um plano de monitoramento e avaliação?	O plano de avaliação da política está devidamente estabelecido?	O monitoramento da política foi considerado?
A cláusula de caducidade (sunset clause) se aplica?	A cláusula de caducidade se aplica?	A política inclui uma cláusula de caducidade?

Fonte: World Bank (2022)

Idealmente, todas as novas renúncias fiscais devem passar por uma avaliação ex-ante rigorosa. No entanto, cumpre destacar, que em casos emergenciais—como pacotes de estímulo econômico em crises—algumas medidas podem ser implementadas temporariamente, condicionadas a uma revisão posterior para avaliar sua eficácia e viabilidade de continuidade. A institucionalização desse processo fortalece a governança fiscal e contribui para a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Avaliação Ex-Post

A avaliação ex-post é um processo essencial para a análise dos impactos das renúncias fiscais após sua implementação. Seu objetivo central é verificar se os benefícios esperados foram alcançados e se os custos incorridos justificam a continuidade da política. Essas avaliações são fundamentais para aprimorar a transparência e a eficiência do sistema de gastos tributários, fornecendo subsídios para ajustes, reformulações ou até mesmo extinções de medidas ineficazes.

Objetivo

- Avaliar se a renúncia fiscal atingiu seus objetivos declarados, como estimular investimentos, promover inovação ou reduzir desigualdades.
- Medir os custos e benefícios gerados, incluindo efeitos diretos e indiretos sobre a arrecadação, a economia e os grupos beneficiados.
- Identificar possíveis distorções e externalidades, avaliando se os GTs analisados são eficientes em comparação com outras formas de incentivo econômico.

Metodologia

As avaliações ex-post podem adotar abordagens quantitativas e qualitativas, dependendo da disponibilidade e qualidade dos dados:

- **Análises descritivas:** em muitos casos, as avaliações se baseiam em análises estatísticas simples, devido à limitação de dados. No entanto, correlações entre GTs e determinados indicadores (como investimento estrangeiro direto - FDI, geração de empregos, crescimento econômico) não devem ser interpretadas como provas de causalidade.
- **Modelos econométricos:** quando possível, avaliações mais rigorosas buscam estabelecer uma relação causal entre os GTs e os resultados esperados. Isso pode ser feito por meio de técnicas que abordam problemas de endogeneidade, como variáveis omitidas e viés de causalidade reversa (Angrist & Pischke, 2009).
 - Exemplo: Incentivos fiscais para atrair investimentos estrangeiros precisam demonstrar que o aumento no FDI não decorreu de outros fatores externos, como um crescimento econômico favorável.
 - Caso contrário, os resultados podem ser enviesados e levar a conclusões equivocadas sobre a eficácia da política.

Além disso, a definição de um ciclo de avaliação periódico é recomendada, de modo que GTs de grande impacto sejam analisados com maior frequência do que medidas de menor relevância fiscal. Esse processo gradual possibilita melhorias incrementais na eficiência e na racionalização dos GTs ao longo do tempo.

Questões Relevantes para Avaliação Ex-Post

Uma avaliação bem estruturada deve responder a perguntas fundamentais para a revisão e continuidade da política:

- O projeto teve o impacto pretendido?
- Os recursos alocados foram suficientes? Foram utilizados de forma eficiente?
- O cronograma foi cumprido conforme o planejado?
- Quais foram as barreiras que dificultaram a implementação da política?
- As metas estabelecidas foram alcançadas?
- Quem foi efetivamente beneficiado? Os benefícios justificam a continuidade do GT?

Diante dessas reflexões, a avaliação ex-post deve ser vista como um instrumento contínuo de aperfeiçoamento das políticas tributárias, assegurando que GTs cumpram seus objetivos de maneira eficaz e sustentável.

ii. Indicadores de Resultado

A adoção de indicadores de desempenho e ferramentas analíticas é essencial para avaliar os impactos das renúncias fiscais com objetividade e transparência. Esses instrumentos permitem mensurar efeitos sobre arrecadação, emprego, desigualdade e investimentos privados, garantindo uma gestão eficiente e alinhada a objetivos de desenvolvimento sustentável.

Indicadores de Desempenho

Perda de Receita em Relação ao PIB e à Arrecadação Total

Esse indicador mede o impacto das renúncias fiscais na capacidade do Estado de arrecadar recursos para financiar políticas públicas essenciais.

- **Importância:** A perda de receita deve ser proporcional ao benefício gerado pelas renúncias fiscais. No Brasil, as renúncias tributárias somaram 4,78% do PIB federal em 2023,

evidenciando a necessidade de monitoramento rigoroso para evitar perdas excessivas sem benefícios correspondentes (FENAFISCO, 2024).

- **Exemplo Prático:** Países como o Canadá utilizam esse indicador para comparar os custos fiscais com os benefícios em termos de crescimento econômico e justiça social (IMF, 2022).

Impacto na Geração de Empregos e Investimentos Privados

Esse indicador avalia a eficácia das renúncias fiscais como instrumentos de estímulo econômico, considerando seu potencial de geração de empregos e de atração de investimentos.

- **Metodologia:** Análises econométricas e estudos setoriais são utilizados para mensurar o número de empregos criados e os investimentos induzidos pelas renúncias fiscais em setores estratégicos.
- **Exemplo Prático:** Na Coreia do Sul, as renúncias fiscais são utilizadas para atrair investimentos em tecnologia e inovação, promovendo o desenvolvimento de clusters industriais e tecnológicos (FENAFISCO, 2024).

Efeitos sobre a Desigualdade de Renda

O impacto das renúncias fiscais sobre a desigualdade é medido pelo coeficiente de Gini, que avalia a concentração de renda em uma economia.

- **Importância:** Renúncias fiscais devem promover equidade, reduzindo desigualdades regionais e setoriais. No entanto, estudos mostram que, em muitos casos, os benefícios das renúncias são concentrados em setores de alta renda, ampliando desigualdades existentes (IMF, 2022).
- **Exemplo Prático no Brasil:** Deduções no imposto de renda para gastos com saúde e educação frequentemente favorecem contribuintes de alta renda, o que reforça a necessidade de reformulação dessas políticas para torná-las mais progressivas (FENAFISCO, 2024).

A combinação de avaliações sistemáticas e o uso de indicadores robustos assegura uma gestão eficiente e orientada por resultados das renúncias fiscais. Esses instrumentos não apenas promovem a transparência e a accountability, mas também garantem que as políticas tributárias estejam alinhadas com os objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades.

iii. Ferramentas Analíticas

A avaliação das renúncias fiscais requer o uso de ferramentas que possibilitem a simulação de cenários e a mensuração precisa dos impactos, permitindo uma tomada de decisão embasada e fundamentada. A escolha da metodologia adequada depende dos objetivos específicos da análise, da disponibilidade de dados e da necessidade de rigor estatístico. A seguir, apresentam-se algumas das principais ferramentas utilizadas na avaliação de GTs, com suas características e aplicações.

Modelos de Microsimulação

Os modelos de microsimulação são amplamente utilizados para avaliar os impactos redistributivos e fiscais dos gastos tributários, permitindo análises detalhadas sobre a forma como diferentes grupos de renda e setores são afetados por mudanças na política fiscal.

- **Funcionamento:** Esses modelos simulam como alterações nas políticas fiscais afetam diferentes grupos de renda e regiões, considerando variações na renda, consumo e comportamento dos contribuintes.
- **Aplicações Práticas:** A Receita Federal do Brasil utiliza modelos de microsimulação para calcular o impacto distributivo de políticas como deduções e isenções fiscais (FENAFISCO, 2024).
- **Vantagens:** Fornecem uma análise detalhada e personalizada, permitindo ajustes nas políticas para maximizar sua progressividade e eficácia.

Análise de Cenários Alternativos

A análise de cenários alternativos é essencial para prever os impactos potenciais de mudanças nas políticas de renúncia fiscal, oferecendo aos formuladores de políticas uma visão abrangente das possíveis consequências antes de implementar novas medidas.

- **Funcionamento:** Simulações de cenários permitem comparar os resultados de diferentes opções de política fiscal, considerando variáveis como arrecadação, crescimento econômico e desigualdade.
- **Aplicações Práticas:** Países como o Canadá e os Países Baixos utilizam cenários alternativos para avaliar a eficácia de cláusulas de revisão (*sunset clauses*) e prever os efeitos de ajustes fiscais (IMF, 2022).
- **Vantagens:** Essas simulações ajudam a reduzir incertezas, permitindo que os formuladores de políticas tomem decisões mais informadas e alinhadas às metas de longo prazo.

Matriz de Insumo-Produto

A **Matriz de Insumo-Produto (MIP)** é uma ferramenta essencial para estimar os impactos econômicos da renúncia fiscal, permitindo que os formuladores de políticas avaliem os efeitos de incentivos e isenções sobre setores produtivos e a arrecadação estadual.

- **Funcionamento:** A MIP permite modelar cenários em que a renúncia fiscal altera os fluxos intersetoriais, analisando os impactos diretos, indiretos e induzidos sobre o emprego, a produção e a geração de valor adicionado. Essas simulações possibilitam quantificar como diferentes setores se beneficiam dos incentivos fiscais e seus reflexos na economia estadual.
- **Aplicações Práticas:** Estudos aplicados ao Mato Grosso mostram que incentivos ao agronegócio e à indústria de transformação possuem forte efeito multiplicador, ampliando a produção e o emprego (FIGUEIREDO; AZZONI; GUILHOTO, 2023). Além disso, experiências internacionais indicam que o uso de modelos insumo-produto é comum na avaliação de políticas de incentivo fiscal em países como Canadá e Alemanha, permitindo calibrar melhor a alocação de benefícios tributários (FERREIRA FILHO, 2020).
- **Vantagens:** A MIP permite uma análise detalhada do custo-benefício da renúncia fiscal, ajudando a evitar distorções que comprometam a sustentabilidade financeira do estado.

Além disso, pode ser usada para avaliar políticas voltadas à transição para uma economia verde, identificando incentivos que maximizam a geração de renda e minimizam impactos ambientais (FIEMT, 2024).

Ferramentas Comumente Utilizadas para Avaliação

A Tabela 2 apresenta uma visão geral das principais ferramentas de avaliação de renúncias fiscais, suas características e aplicações. O uso de indicadores e ferramentas robustas fortalece a avaliação das renúncias fiscais, garantindo maior transparência e alinhamento com objetivos de desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades. Ao combinar metodologias rigorosas com análise de dados detalhada, é possível assegurar que as renúncias fiscais sejam eficazes, justificadas e direcionadas para políticas públicas de impacto positivo. Além disso, a utilização de múltiplas abordagens metodológicas contribui para um diagnóstico mais completo dos efeitos fiscais, permitindo ajustes estratégicos que maximizem a eficiência dos incentivos tributários.

Tabela 2 - Principais Ferramentas Utilizadas na Avaliação de Renúncias Fiscais

Ferramenta	Descrição Básica	Áreas Comumente Avaliadas
Análise qualitativa baseada em pesquisas	Fornecer um perfil descritivo dos beneficiários, impactos autorrelatados e percepções.	Benefícios fiscais direcionados com um grupo restrito de beneficiários.
Medidas da taxa efetiva de imposto	Resume o impacto combinado da estrutura do imposto, incentivos fiscais e características do sistema tributário na carga fiscal efetiva.	Avaliação do impacto relativo de diferentes incentivos fiscais sobre as obrigações tributárias.
Análise de Séries Temporais Interrompidas	Busca identificar o impacto de um benefício fiscal comparando os resultados antes e depois da implementação.	Utilizado quando incentivos fiscais são aplicados amplamente e não há um grupo de comparação adequado de contribuintes que não os utilizaram.
Métodos econométricos quase-experimentais (DID, pareamento estatístico e desenhos de descontinuidade de regressão)	Compara os resultados relevantes para beneficiários (ou contribuintes elegíveis) com aqueles de um grupo de comparação de não beneficiários (ou contribuintes inelegíveis).	Quando grupos de comparação adequados podem ser identificados com base em critérios de elegibilidade dos incentivos fiscais.
Modelos de simulação estática (MSM e modelos baseados em dados de I-O e S-U)	Calcula o impacto dos incentivos fiscais sobre as obrigações fiscais de uma amostra representativa (ou, em alguns casos, da população total) de contribuintes.	Quando se busca avaliar a distribuição dos benefícios fiscais entre grupos de renda (entre indivíduos) ou por porte e setor (entre empresas).
Modelos de gerações sobrepostas	Estudam o comportamento do ciclo de vida a longo prazo (por exemplo, poupança para aposentadoria) e a alocação de recursos entre gerações.	Impacto dos incentivos fiscais afetados por tendências demográficas, como educação, saúde e aposentadoria.
Modelos estruturais: Modelos CGE e DSGE	Consideram os efeitos indiretos dos incentivos fiscais na economia, incluindo investimento, movimentação de capital, produtividade e renda, além dos efeitos multiplicadores causados pelo aumento do consumo.	Avaliação de incentivos fiscais que promovem benefícios indiretos substanciais.

Fonte: FMI (2022)

5. Experiências Internacionais

As práticas internacionais oferecem exemplos robustos e inspiradores para a criação de um marco eficiente de gestão de gastos tributários. Países como Canadá, Países Baixos e Coreia do Sul possuem estruturas avançadas que integram avaliações rigorosas e monitoramento contínuo, destacando-se pela implementação de políticas fiscais transparentes e orientadas por evidências. A seguir, detalham-se as práticas desses três países.

a. Canadá: Foco em Eficiência e Redistribuição

O Canadá é amplamente reconhecido por sua abordagem integrada na avaliação de renúncias fiscais, adotando um sistema sofisticado e baseado em evidências para garantir que esses incentivos estejam alinhados com os objetivos econômicos e sociais do país. O Ministério das Finanças desempenha um papel central nesse processo, conduzindo análises detalhadas que permitem medir tanto os impactos diretos quanto os indiretos das políticas tributárias. O modelo adotado pelo país é incremental, o que significa que novas metodologias são incorporadas gradualmente, possibilitando um aperfeiçoamento contínuo do sistema de avaliação.

Um dos pilares dessa abordagem é a utilização de avaliações ex-ante e ex-post para monitorar o desempenho das renúncias fiscais. As avaliações ex-ante são realizadas antes da implementação de novos incentivos, permitindo a previsão de seus impactos e garantindo que os benefícios esperados justifiquem os custos fiscais. Já as avaliações ex-post monitoram os efeitos ao longo do tempo, assegurando que as renúncias continuem cumprindo sua função e possibilitando ajustes quando necessário. O governo canadense realiza anualmente uma ou duas avaliações individuais dessas políticas, cujos resultados são incorporados nos relatórios anuais sobre gastos tributários. Esse processo reforça a transparência e permite que os formuladores de políticas façam decisões baseadas em dados concretos.

Além do monitoramento contínuo, o Canadá se destaca por sua análise detalhada dos impactos das renúncias fiscais sobre a arrecadação tributária e o mercado de trabalho. O governo

avalia como essas políticas afetam a receita pública e a geração de empregos, permitindo ajustes periódicos para maximizar os benefícios e mitigar possíveis distorções. Essa abordagem garante que as renúncias não apenas incentivem setores estratégicos, mas também contribuam para o equilíbrio fiscal do país.

Outro aspecto central do sistema canadense é a incorporação de uma perspectiva redistributiva na avaliação dos gastos tributários. Desde 2019, o país implementou a *Gender-Based Analysis Plus* (GBA+), uma metodologia que inicialmente examinava como as renúncias fiscais impactavam a distribuição de renda entre homens e mulheres. Os primeiros resultados indicaram que a estrutura progressiva do sistema tributário federal reduzia a desigualdade de gênero, especialmente devido ao efeito dos créditos tributários reembolsáveis e das alíquotas progressivas. Em 2020, essa análise foi ampliada para incluir a distribuição dos benefícios dentro das unidades familiares, revelando que mulheres tinham maior probabilidade de solicitar benefícios de forma individual, enquanto homens tendiam a reivindicá-los como parte de um casal. No ano seguinte, a GBA+ foi aprimorada para incorporar variáveis como idade, composição familiar e localização regional, demonstrando que o sistema tributário canadense favorecia especialmente os grupos de menor renda. Em 2022, a metodologia foi ainda mais refinada para capturar os efeitos indiretos dos créditos tributários reembolsáveis, aumentando a precisão das análises. No entanto, os resultados desse aprimoramento indicaram que não havia diferenças estatisticamente significativas nos impactos das renúncias fiscais por gênero ou localização geográfica.

Além dessas análises detalhadas, o Canadá também se preocupa com a eficiência administrativa na implementação das renúncias fiscais. O governo busca minimizar os custos operacionais associados a esses incentivos e maximizar os benefícios gerados. A governança das avaliações ex-post segue um modelo altamente transparente e acessível, permitindo que os relatórios sejam utilizados não apenas pelo parlamento e órgãos de auditoria, mas também pelo público em geral. Esse compromisso com a transparência reforça a legitimidade das políticas fiscais e possibilita um controle social mais efetivo sobre o uso dos recursos públicos.

A combinação dessas práticas coloca o Canadá como um modelo de referência internacional na avaliação de renúncias fiscais, demonstrando a importância de uma abordagem abrangente e fundamentada em evidências. O uso contínuo de avaliações, a incorporação de análises redistributivas detalhadas e o aprimoramento gradual da metodologia garantem que o país refine constantemente suas políticas tributárias. Dessa forma, o governo assegura que os gastos

tributários cumpram sua função social e econômica de maneira eficiente, equilibrando o incentivo ao crescimento econômico com a manutenção da justiça fiscal e a promoção da equidade social

b. Países Baixos: Monitoramento Contínuo e Sustentabilidade

Os Países Baixos destacam-se por seu sistema robusto de gestão tributária, que combina inovação, eficiência e sustentabilidade. O país adota um modelo estruturado de *accountability*, no qual os gastos tributários (GTs) são constantemente monitorados e reavaliados para garantir que permaneçam alinhados aos objetivos econômicos e sociais de longo prazo. Esse compromisso com a governança fiscal se reflete na adoção de práticas rigorosas que asseguram que as renúncias fiscais sejam utilizadas de maneira eficiente e transparente, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável.

Uma das principais medidas adotadas para evitar a perpetuação de benefícios fiscais ineficientes é a aplicação de cláusulas de caducidade (*sunset clauses*), que exigem reavaliações periódicas para determinar se uma renúncia fiscal deve ser mantida, modificada ou extinta. Esse mecanismo garante que cada GT tenha sua eficácia comprovada e continue a justificar sua existência com base em evidências concretas. Além disso, toda renúncia fiscal deve ser fundamentada em critérios de eficiência econômica, passando por rigorosas análises de custo-benefício antes de sua aprovação. Dessa forma, evita-se a manutenção de incentivos que não geram os efeitos esperados para a economia e a sociedade.

A governança e a responsabilidade no processo de avaliação das renúncias fiscais são aspectos centrais da política tributária holandesa. O Ministério das Finanças, em conjunto com os ministros responsáveis por cada setor, é encarregado da regulamentação e supervisão das políticas de GTs. As avaliações seguem um marco regulatório formal estabelecido nas Regras Orçamentárias do Ministério das Finanças, que determina que cada benefício fiscal deve ser submetido a revisões periódicas conforme os critérios estabelecidos no *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* (Regulamento de Pesquisa de Avaliação Periódica). Esse procedimento garante um acompanhamento sistemático e embasado na legislação, assegurando que os gastos tributários estejam sempre alinhados às prioridades econômicas do país. Além disso, o Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental ao auditar a implementação dessas políticas e

recomendar ajustes sempre que necessário, fortalecendo a transparência e a eficiência do sistema tributário.

O compromisso dos Países Baixos com o desenvolvimento sustentável também se reflete em sua política tributária, que está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O sistema de gastos tributários incentiva setores que adotam práticas ambientais e sociais responsáveis, promovendo uma economia mais equilibrada e inclusiva. Um exemplo desse alinhamento é o tratamento fiscal concedido ao setor previdenciário e ao crédito tributário geral dependente da renda, que exercem um impacto significativo sobre a receita renunciada. Em 2021, os GTs nos Países Baixos representavam 14,97% do PIB, uma das taxas mais elevadas do mundo e significativamente acima das médias da União Europeia (4,73%) e da OCDE (4,88%). Esse nível de renúncia demonstra o compromisso do país com políticas fiscais que incentivam setores estratégicos e promovem o bem-estar social.

A eficiência na gestão fiscal dos GTs tem sido aprimorada ao longo dos anos, com um aumento significativo no número de avaliações realizadas. Entre 2001 e 2021, a quantidade de revisões mais que dobrou, passando de 50 para 104. Essas avaliações ocorrem dentro de um ciclo plurianual, permitindo que as políticas tributárias sejam constantemente ajustadas para maximizar seus benefícios. Algumas isenções são aplicadas a medidas obrigatórias pela legislação europeia ou que tenham baixo impacto fiscal. No entanto, a grande maioria dos GTs passa por escrutínio rigoroso. Em 2021, 75 renúncias fiscais foram efetivamente avaliadas, das quais 10 apresentaram evidências claras de eficiência e eficácia. Por outro lado, 27 avaliações resultaram em pareceres negativos, o que levou o governo a iniciar o processo de eliminação de diversos benefícios, incluindo a isenção de doação para imóveis próprios e a isenção de imposto sobre veículos motorizados para vans de entrega. Esse processo evidencia o compromisso do governo holandês com a racionalização de seus incentivos fiscais, garantindo que apenas aqueles que demonstram resultados concretos sejam mantidos.

Outro pilar da política tributária dos Países Baixos é a busca por simplicidade e transparência na administração dos GTs. O governo promove um sistema tributário acessível, garantindo que todas as avaliações sejam documentadas e referenciadas nos relatórios anuais, com resumos das conclusões amplamente disponibilizados ao público e ao Parlamento. Além disso, muitas dessas avaliações são conduzidas por instituições independentes ou consultorias especializadas, o que fortalece a neutralidade e a confiabilidade das análises. Esse compromisso

com a transparência permite que a sociedade e os formuladores de políticas acompanhem e questionem as decisões fiscais do governo, aumentando a confiança no sistema tributário.

A combinação dessas práticas garante que os Países Baixos mantenham uma gestão fiscal eficiente, flexível e adaptável, revisando continuamente os gastos tributários e justificando suas políticas com base em evidências concretas. Esse modelo consolidou o país como uma referência internacional na governança de renúncias fiscais, demonstrando que uma política tributária bem estruturada pode ser uma ferramenta poderosa para fomentar o desenvolvimento sustentável, garantir a transparência e promover a responsabilidade fiscal.

c. Coreia do Sul: Alinhamento Estratégico com o Desenvolvimento Econômico

A Coreia do Sul adota uma abordagem altamente estratégica e baseada em evidências para a gestão de seus gastos tributários (GTs), integrando mecanismos rigorosos de controle, avaliação contínua e incentivos estruturados para garantir que as renúncias fiscais sejam eficientes, sustentáveis e alinhadas às prioridades nacionais. A política tributária coreana é desenhada para fortalecer a competitividade econômica, atrair investimentos estratégicos e impulsionar a inovação e o desenvolvimento sustentável, garantindo que os benefícios fiscais concedidos resultem em impactos positivos e mensuráveis para a economia.

Uma das principais características do sistema de gestão de GTs na Coreia do Sul é a imposição de limites percentuais rígidos para as renúncias fiscais, estabelecendo tetos para o montante da arrecadação nacional que pode ser comprometido com esses incentivos. Esse mecanismo, definido na Lei de Finanças Nacionais, assegura que as políticas tributárias não comprometam a sustentabilidade fiscal do país, permitindo que os incentivos sejam concedidos sem gerar déficits fiscais excessivos. O Ministério da Economia e Finanças (MOEF) desempenha um papel central nesse processo, monitorando continuamente a conformidade com esses limites e ajustando as políticas fiscais conforme necessário para manter o equilíbrio orçamentário.

Além do controle quantitativo dos GTs, a Coreia do Sul implementa um sofisticado sistema de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, estruturado em três estágios distintos. O primeiro estágio consiste na *avaliação de pré-viabilidade (pre-feasibility assessment)*, conduzida

antes da criação de qualquer novo incentivo fiscal. Essa análise busca determinar a necessidade da renúncia, sua efetividade esperada e os riscos fiscais envolvidos, prevenindo a adoção de benefícios ineficazes. O segundo estágio, a *avaliação operacional (operational evaluation)*, é realizada pelo ministério responsável por cada GT e monitora seu desempenho ao longo do tempo, identificando possíveis ajustes para otimizar sua eficácia. O terceiro estágio, denominado *estudo abrangente antes da expiração do GT (comprehensive study)*, ocorre antes do fim do prazo de vigência do incentivo – geralmente três anos, conforme definido pelas cláusulas de caducidade (*sunset clauses*). Esse estudo final avalia a eficácia econômica da política, seu impacto redistributivo e sua viabilidade financeira, determinando se a renúncia deve ser mantida, modificada ou descontinuada. Essas avaliações são lideradas por instituições independentes como o Instituto Coreano de Finanças Públicas (KIPF) e o Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI), garantindo rigor técnico e imparcialidade na análise dos incentivos.

A política tributária sul-coreana também está fortemente integrada às estratégias de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, priorizando setores de alto valor agregado. Incentivos fiscais são direcionados para segmentos estratégicos como tecnologia da informação, semicondutores, inteligência artificial e biotecnologia, setores considerados fundamentais para a competitividade do país no cenário global. Entre os principais instrumentos utilizados está a concessão de créditos tributários para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), um mecanismo essencial para fomentar a inovação empresarial. Estudos indicam que empresas de capital aberto, com maior acesso ao mercado financeiro, tendem a utilizar esses créditos de maneira mais eficiente, maximizando seus efeitos sobre a produtividade e a geração de conhecimento.

Além de impulsionar a inovação doméstica, a Coreia do Sul utiliza renúncias fiscais como ferramenta para atrair investimentos diretos estrangeiros (IDE) e promover o desenvolvimento de *clusters* industriais e tecnológicos. A concessão de incentivos é estrategicamente voltada para empresas que estabelecem operações locais de alta tecnologia e centros de pesquisa, fortalecendo a posição da Coreia como um dos principais *hubs* globais de manufatura avançada e inovação. Essa abordagem contribui para a criação de ecossistemas empresariais dinâmicos, onde a interação entre grandes corporações, startups e instituições de pesquisa gera ganhos de produtividade e acelera a modernização tecnológica do país.

Outro aspecto central da política tributária sul-coreana é sua conexão com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a transição para uma economia verde. O governo utiliza

GTs como instrumento para acelerar a descarbonização da economia, incentivando setores que promovem o uso de energia renovável, a mobilidade elétrica e a eficiência energética. Os incentivos fiscais concedidos a empresas que investem em tecnologias limpas demonstram um esforço para reduzir os impactos ambientais sem comprometer a competitividade econômica. Essa abordagem progressiva posiciona a Coreia do Sul como referência no uso de políticas fiscais para promover um crescimento sustentável, alinhando incentivos econômicos com metas ambientais de longo prazo.

A combinação dessas estratégias coloca a Coreia do Sul como um dos líderes globais na integração de política fiscal, inovação e sustentabilidade. O modelo adotado pelo país se destaca pela sofisticação das avaliações periódicas, pelo monitoramento contínuo dos impactos fiscais e pela alocação estratégica dos incentivos, garantindo que as renúncias tributárias sejam utilizadas como ferramentas eficazes para o desenvolvimento econômico e sustentável. Esse sistema avançado serve como referência para outras nações que buscam equilibrar competitividade econômica, transparência fiscal e responsabilidade ambiental, demonstrando que uma abordagem baseada em evidências e governança rigorosa pode maximizar os benefícios das políticas tributárias.

d. Experiência de Países em Desenvolvimento

A implementação de incentivos fiscais como estratégia de atração de investimentos tem sido amplamente adotada por países em desenvolvimento. No entanto, a efetividade dessas políticas varia significativamente, dependendo do desenho dos incentivos, da governança e dos mecanismos de avaliação implementados. Experiências internacionais demonstram que reformas estruturadas podem mitigar perdas fiscais e melhorar a eficiência desses mecanismos, garantindo que os incentivos realmente resultem em novos investimentos e não apenas beneficiem empresas que já investiriam independentemente do estímulo tributário (FMI et al., 2015).

No caso da **Índia**, reformas fiscais ao longo das últimas décadas buscaram reduzir o uso excessivo de incentivos baseados em isenções tributárias. Em 2020, o governo indiano eliminou gradualmente diversos benefícios fiscais corporativos e reduziu a alíquota geral do imposto de renda para empresas, visando tornar o sistema mais equitativo e previsível (GUPTA; SAHA,

2021). Estudos indicam que essa abordagem gerou um ambiente mais favorável para os negócios, sem comprometer significativamente a arrecadação tributária (WORLD BANK, 2022).

O **Egito**, por sua vez, passou por uma reforma significativa em seu regime de incentivos fiscais a partir de 2017, com a implementação da Lei de Investimentos, que reestruturou a concessão de benefícios tributários e adotou mecanismos mais rigorosos de monitoramento e avaliação. O novo modelo estabeleceu incentivos condicionados a metas de desempenho e setores estratégicos, eliminando isenções fiscais indiscriminadas e garantindo maior transparência no processo de concessão (IMF, 2019). Essa abordagem reduziu o impacto negativo sobre as finanças públicas e aumentou a previsibilidade para investidores.

Na **Jamaica**, as reformas fiscais implementadas em 2014 também buscaram eliminar distorções associadas aos incentivos fiscais, adotando um sistema mais racionalizado e transparente. O país consolidou diferentes regimes tributários e substituiu isenções por créditos fiscais limitados, garantindo maior previsibilidade e simplificação administrativa. Como resultado, observou-se uma redução da evasão fiscal e um aumento da arrecadação sem impactos negativos sobre o fluxo de investimentos estrangeiros diretos (OECD, 2020).

Outro exemplo relevante é **Maurício**, que promoveu uma reforma fiscal progressiva para eliminar regimes preferenciais de tributação, alinhando-se aos padrões internacionais de governança tributária recomendados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A transição para um regime fiscal mais transparente ajudou o país a fortalecer sua posição como um hub financeiro na África, sem comprometer a competitividade do seu ambiente de negócios (OECD, 2019).

Essas experiências demonstram que, em países em desenvolvimento, a reestruturação dos incentivos fiscais pode contribuir para um sistema tributário mais eficiente, reduzindo distorções e otimizando a arrecadação pública. A adoção de práticas de monitoramento contínuo, transparência na concessão de benefícios e a vinculação dos incentivos a objetivos estratégicos são fatores determinantes para garantir que tais políticas cumpram seu papel de estimular o investimento e o crescimento econômico sustentável.

e. Aprendizado das Experiências Internacionais

Os principais aprendizados para o Governo do Mato Grosso a partir das práticas internacionais de gestão de gastos tributários (GTs) envolvem a implementação de mecanismos de avaliação rigorosa, monitoramento contínuo e alinhamento estratégico dos incentivos fiscais com o desenvolvimento econômico sustentável. As experiências do Canadá, dos Países Baixos e da Coreia do Sul fornecem diretrizes valiosas para aprimorar a transparência, a eficiência e a governança das renúncias fiscais no estado.

Implementação de Avaliações Ex-Ante, Operacionais e Ex-Post

O Canadá se destaca pela aplicação sistemática de avaliações ex-ante, realizadas antes da implementação de novas renúncias fiscais, para prever seus impactos e garantir que os benefícios justifiquem os custos fiscais. Paralelamente, as avaliações ex-post permitem um monitoramento contínuo dos efeitos ao longo do tempo, possibilitando ajustes e até a extinção de incentivos ineficientes. O Mato Grosso pode adotar esse modelo de avaliação periódica, garantindo que cada renúncia fiscal passe por um processo de revisão baseado em métricas claras de desempenho e impacto econômico. Isto pode ser mesclado com a experiência da Coreia do Sul, que elaborou um sistema sofisticado de controle e avaliação das renúncias fiscais, estruturado em três estágios principais:

- **Avaliação de pré-viabilidade (*pre-feasibility assessment*):** conduzida antes da implementação de novos incentivos fiscais, essa análise busca determinar a necessidade da renúncia, sua efetividade esperada e os riscos fiscais envolvidos. Essa etapa é essencial para evitar a criação de benefícios que não resultam em impactos econômicos positivos.
- **Avaliação operacional (*operational evaluation*):** realizada pelo ministério responsável por cada GT, essa avaliação monitora o desempenho dos incentivos ao longo do tempo, verificando sua eficácia e permitindo ajustes quando necessário.
- **Estudo abrangente antes da expiração do GT (*comprehensive study*):** conduzido antes do término do prazo do benefício, geralmente de três anos, conforme estabelecido pelas cláusulas de caducidade (*sunset clauses*). Esse estudo analisa a eficácia econômica, o impacto redistributivo e a viabilidade financeira da renúncia, determinando se ela deve ser mantida, ajustada ou eliminada.

O Mato Grosso pode adotar um modelo semelhante para garantir que cada benefício fiscal passe por um ciclo estruturado de avaliações, prevenindo desperdícios e assegurando que os GTs realmente contribuam para o desenvolvimento econômico do estado.

Monitoramento Contínuo e Governança Robusta

A experiência dos Países Baixos reforça a importância de um monitoramento contínuo dos gastos tributários, evitando a perpetuação de incentivos ineficazes. A adoção de cláusulas de caducidade (*sunset clauses*), que exigem a reavaliação periódica das renúncias fiscais, garante que apenas incentivos eficazes sejam mantidos. A Coreia do Sul também utiliza um modelo de supervisão contínua, no qual instituições como o Instituto Coreano de Finanças Públicas (KIPF) e o Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI) conduzem análises técnicas independentes, garantindo imparcialidade nas avaliações.

O Mato Grosso pode fortalecer sua governança dos GTs por meio da criação de um órgão independente responsável por conduzir avaliações técnicas ou expandindo o papel da Controladoria-Geral do Estado (CGE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT) na supervisão desses incentivos.

Fixação de Limites para Renúncias Fiscais e Sustentabilidade Orçamentária

A Coreia do Sul impõe limites rígidos para os GTs, estabelecendo tetos para o percentual da arrecadação nacional que pode ser comprometido com renúncias fiscais. Esse mecanismo, definido na Lei de Finanças Nacionais, assegura que os incentivos fiscais não comprometam a arrecadação do governo. O Ministério da Economia e Finanças (MOEF) monitora continuamente o cumprimento desses limites e ajusta as políticas tributárias para evitar déficits fiscais excessivos.

O Mato Grosso pode implementar um teto para suas renúncias fiscais em relação à receita estadual, vinculando sua concessão a uma análise rigorosa de custo-benefício, evitando que benefícios tributários comprometam a capacidade fiscal do estado.

Alinhamento Estratégico dos Incentivos Fiscais com o Desenvolvimento Econômico

A política tributária sul-coreana é fortemente integrada às estratégias de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica. Incentivos fiscais são direcionados para setores de alto valor agregado, como tecnologia da informação, semicondutores, inteligência artificial e biotecnologia, garantindo que os GTs sejam utilizados para fortalecer a competitividade nacional.

O Mato Grosso pode adaptar essa estratégia para impulsionar setores estratégicos locais, priorizando incentivos para atividades que geram maior valor agregado. Com isto, o estado pode aumentar sua competitividade econômica e reduzir sua dependência de atividades de baixo retorno fiscal.

Avaliação de Impactos Redistributivos

O Canadá incorpora uma perspectiva redistributiva na avaliação dos gastos tributários (GTs), utilizando a metodologia *Gender-Based Analysis Plus* (GBA+) para examinar como os incentivos fiscais impactam diferentes grupos populacionais, considerando fatores como gênero, idade e faixa de renda. Esse modelo permite identificar desigualdades na distribuição dos benefícios e ajustar as políticas tributárias para favorecer os segmentos mais vulneráveis da população, garantindo que os incentivos tenham um papel ativo na redução das disparidades socioeconômicas.

O Mato Grosso pode adotar essa abordagem para avaliar se os benefícios fiscais realmente promovem inclusão social e desenvolvimento equitativo no estado. Além disso, essa metodologia poderia ser introduzida com um foco específico nas populações mais vulneráveis e nas regiões mais pobres do estado, assegurando que os incentivos fiscais não apenas estimulem o crescimento econômico, mas também contribuam para a redução das desigualdades regionais. Isso pode ser feito por meio da priorização de setores produtivos de menor porte, do fortalecimento de iniciativas econômicas locais e da concessão de incentivos diferenciados para municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dessa forma, os GTs se tornariam um instrumento estratégico para promover maior inclusão e equidade no desenvolvimento estadual.

Uso de Renúncias Fiscais para Promover Sustentabilidade

A Coreia do Sul vincula seus GTs a políticas de transição energética e economia de baixo carbono, promovendo incentivos fiscais para setores que investem em energias renováveis, mobilidade elétrica e eficiência energética.

Dada a importância do agronegócio e da biodiversidade no Mato Grosso, o estado pode utilizar incentivos fiscais para estimular práticas agrícolas sustentáveis, promover a recuperação de áreas degradadas e incentivar o desenvolvimento de cadeias produtivas de baixo carbono. Dessa forma, as renúncias fiscais se tornariam ferramentas para alinhar o crescimento econômico do estado às metas ambientais globais.

Transparência e Divulgação de Dados

Os Países Baixos garantem total transparência na gestão dos GTs, publicando todas as avaliações nos relatórios anuais do governo e permitindo que a sociedade e os órgãos de controle tenham acesso às informações. Além disso, muitas dessas avaliações são conduzidas por instituições independentes, fortalecendo a credibilidade do processo.

O Mato Grosso pode aprimorar sua transparência na administração dos GTs ao criar um portal público específico para divulgação dos gastos tributários, onde todas as renúncias sejam documentadas e suas avaliações disponibilizadas de forma acessível.

Adoção de um Ciclo Plurianual de Revisões

Os Países Baixos adotam um ciclo plurianual de avaliações, garantindo que cada GT seja revisado periodicamente dentro de uma estrutura organizada. Essa prática permite que ajustes sejam feitos antes que os incentivos se tornem ineficientes ou gerem distorções fiscais.

O Mato Grosso pode estabelecer um cronograma fixo de revisões de incentivos fiscais, definindo que cada benefício passe por avaliações regulares dentro de um ciclo de três a cinco anos. Isso evitaria que renúncias fiscais permaneçam ativas indefinidamente sem uma análise aprofundada de seus impactos.

Conclusão

As práticas internacionais demonstram que a governança eficiente dos gastos tributários exige avaliações contínuas, transparência, rigor fiscal e alinhamento com objetivos estratégicos de

desenvolvimento. O Mato Grosso pode aprimorar sua política de renúncias fiscais adotando um modelo estruturado em múltiplos estágios de avaliação, impondo limites para as isenções, priorizando setores estratégicos, fortalecendo a transparência e garantindo que os benefícios fiscais sejam sustentáveis do ponto de vista fiscal e ambiental.

Ao seguir essas diretrizes, o estado poderá consolidar um sistema tributário mais eficiente, garantindo que os GTs cumpram sua função de impulsionar o crescimento econômico sem comprometer a arrecadação e a responsabilidade fiscal.

6. Experiência dos Estados Brasileiros

A experiência internacional demonstra que a transparência e o controle das renúncias fiscais são fundamentais para garantir que os incentivos tributários sejam utilizados de maneira eficiente e alinhada com os objetivos de desenvolvimento econômico e social. No entanto, a realidade dos estados brasileiros está distante dessas melhores práticas, com grande disparidade na forma como as informações são disponibilizadas e na existência – ou não – de mecanismos de avaliação e monitoramento.

A pesquisa realizada nos portais de transparência e sites institucionais dos governos estaduais, utilizando os termos *renúncia fiscal* e *relatório de renúncia fiscal*, revelou um cenário marcado por deficiências significativas no nível de divulgação e controle desses incentivos. Os estados brasileiros podem ser classificados em três grandes categorias de acordo com a transparência e o detalhamento das informações prestadas.

O primeiro grupo compreende os estados que apresentam um nível relativamente elevado de transparência e divulgação estruturada, publicando relatórios específicos sobre renúncias fiscais e, em alguns casos, disponibilizando painéis interativos com informações detalhadas sobre os incentivos concedidos. No entanto, mesmo nesses estados, ainda há lacunas significativas na avaliação dos impactos das renúncias, pois não existem metodologias sistemáticas para análise do custo-benefício das isenções tributárias concedidas. Os estados que se destacam nesse aspecto são Distrito Federal, Goiás, Espírito Santo, que publicam relatórios relativamente bem detalhados.

O segundo grupo inclui estados que possuem informações limitadas e dispersas. Nesses casos, os dados sobre renúncias fiscais são, em geral, apresentados apenas nos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem a elaboração de um relatório consolidado e detalhado sobre os incentivos concedidos. A transparência é parcial e, muitas vezes, as informações são de difícil acesso ou estão desatualizadas. Estados como Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Norte exemplificam esse padrão, no qual existem registros de renúncias fiscais, mas sem qualquer estrutura que permita um acompanhamento contínuo e efetivo dos incentivos. São Paulo, Santa Catarina e Pernambuco, por exemplo, possuem algum tipo de BI com dados.

Por fim, há estados que apresentam baixa transparência ou ausência completa de informações sobre renúncias fiscais. Nesses casos, as buscas por dados estruturados não resultaram

em documentos oficiais disponíveis para consulta pública, ou, quando há alguma menção ao tema, essa se restringe a informações genéricas, sem qualquer grau de detalhamento sobre os valores renunciados, os beneficiários ou os impactos fiscais e socioeconômicos dos incentivos concedidos. Entre os estados nesta categoria estão Acre, Roraima, Tocantins, Ceará, Alagoas, Sergipe e Rio de Janeiro.

A falta de padronização na divulgação das informações reflete não apenas diferenças nas capacidades técnicas e institucionais de cada estado, mas também a ausência de um modelo nacional para a governança das renúncias fiscais. Nos países que adotam boas práticas, há exigências rigorosas para que qualquer renúncia tributária passe por uma avaliação ex ante, que analisa previamente os custos e benefícios do incentivo antes de sua implementação, bem como auditorias e avaliações ex post, que monitoram os impactos reais da política fiscal ao longo do tempo. No Brasil, no entanto, as renúncias são frequentemente concedidas sem a devida justificativa técnica, e seu acompanhamento posterior, quando existente, ocorre de maneira fragmentada e sem um modelo de referência.

a. Destaques por Região

A análise das informações encontradas por meio das pesquisas nos portais estaduais evidencia a grande variação entre as regiões do país.

Na Região Norte, apenas o Amapá demonstrou um nível de transparência mais elevado, ao disponibilizar um painel interativo sobre renúncias fiscais. O Amazonas fornece listas de beneficiários e valores concedidos, enquanto Rondônia apresenta um relatório mais detalhado sobre as isenções tributárias. Em contrapartida, Pará, Roraima e Tocantins não disponibilizam informações estruturadas, comprometendo o acompanhamento e a fiscalização dos incentivos concedidos.

Na Região Nordeste, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) identificou falhas na transparência e no planejamento dos incentivos fiscais estaduais, destacando a ausência de mecanismos de monitoramento eficazes. O estado da Paraíba divulga informações estruturadas sobre os benefícios concedidos, enquanto Pernambuco oferece um dos portais mais organizados do país, apresentando dados quantitativos e qualitativos sobre as renúncias fiscais. Por outro lado,

estados como Ceará, Alagoas e Sergipe não possuem portais específicos ou documentos acessíveis ao público.

No Centro-Oeste, o Distrito Federal se sobressai por publicar um relatório detalhado sobre a relação custo-benefício das renúncias fiscais, permitindo um acompanhamento mais aprofundado das políticas tributárias e seus impactos. Goiás também demonstra um nível elevado de transparência, ao disponibilizar um relatório anual detalhado sobre as renúncias fiscais no Balanço Geral do Estado. Em contrapartida, Mato Grosso do Sul apresenta apenas informações quantitativas incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sem uma análise aprofundada dos impactos fiscais e socioeconômicos das renúncias concedidas.

Na Região Sudeste, o Espírito Santo se destaca como um dos estados mais organizados no controle das renúncias fiscais, disponibilizando um portal específico sobre incentivos tributários e benefícios concedidos. São Paulo oferece um painel interativo de dados, facilitando a análise e o monitoramento das renúncias fiscais ao longo do tempo. Minas Gerais, por sua vez, cumpre a exigência da LRF ao divulgar documentos com informações sobre os benefícios concedidos, mas enfrenta problemas de acessibilidade, com alguns links indisponíveis. O Rio de Janeiro apresenta a maior deficiência entre os estados da região, sem um site específico ou relatórios de fácil acesso que permitam uma avaliação detalhada das renúncias fiscais.

Na Região Sul, Santa Catarina se destaca por fornecer dados detalhados sobre os benefícios fiscais, incluindo uma aplicação para consulta das renúncias concedidas. Em contraste, Paraná e Rio Grande do Sul limitam-se a publicar os demonstrativos exigidos pela LRF, sem elaborar relatórios específicos que permitam uma análise detalhada dos impactos dos incentivos concedidos.

A análise comparativa entre as regiões evidencia que a transparência sobre as renúncias fiscais nos estados brasileiros não segue um padrão nacional e depende, essencialmente, da iniciativa individual de cada governo estadual. Estados que apresentam informações mais estruturadas, como Distrito Federal, São Paulo, Espírito Santo, Goiás e Pernambuco, ainda carecem de avaliações robustas sobre os impactos econômicos e sociais dos incentivos fiscais. Em contrapartida, um número significativo de estados não fornece qualquer informação sistematizada, dificultando o controle social e a fiscalização por parte da sociedade civil e órgãos de auditoria.

Diante desse cenário, fica evidente que o Brasil ainda possui um nível de transparência e controle significativamente inferior ao de países que adotam boas práticas internacionais, como

Canadá, Países Baixos e Coreia do Sul, onde há exigências normativas para a realização de avaliações ex ante e ex post, auditorias periódicas e a implementação de cláusulas de caducidade (sunset clauses) para revisar a continuidade dos benefícios concedidos. A ausência de um arcabouço normativo nacional padronizado para a transparência das renúncias fiscais nos estados compromete a gestão eficiente dos recursos públicos e permite que incentivos fiscais permaneçam vigentes por anos sem a devida avaliação de seu custo-benefício.

A Tabela 2, a seguir, apresenta os links consultados para cada estado e um resumo do nível de transparência encontrado.

Tabela - Informações sobre Renúncias Fiscais por Estado

Estado	Informação Encontrada
Acre (AC)	Nenhuma informação encontrada
Amapá (AP)	Painel interativo disponível, com BI para dados detalhados.
Amazonas (AM)	Lista de beneficiários e valores disponíveis
Pará (PA)	Nenhuma informação ativa encontrada
Rondônia (RO)	Relatório detalhado
Roraima (RR)	Nenhuma informação disponível
Tocantins (TO)	Nenhuma menção encontrada
Alagoas (AL)	Nenhuma informação encontrada
Bahia (BA)	Informações genéricas.
Ceará (CE)	Nenhuma informação disponível
Maranhão (MA)	Informações Genéricas.
Paraíba (PB)	Lista de empresas beneficiadas e legislação
Pernambuco (PE)	Lista de Beneficiados, Projetos Culturais Beneficiados, etc.
Piauí (PI)	Site fora do ar
Rio Grande do Norte (RN)	Possui informações sobre desonerações contidas na LDO, além de beneficiários.
Sergipe (SE)	Nenhuma informação disponível
Distrito Federal (DF)	Relatório detalhado
Goiás (GO)	Relatório detalhado
Mato Grosso do Sul (MS)	Página com dados quantitativos da LDO, lista de concessões.
Espírito Santo (ES)	Portal específico sobre incentivos fiscais detalhados.
Minas Gerais (MG)	Site com documentos exigidos pela LRF
Rio de Janeiro (RJ)	Nenhuma página específica encontrada
São Paulo (SP)	Painel interativo de dados em formato BI
Paraná (PR)	Página genérica e documentos exigidos pela LRF
Rio Grande do Sul (RS)	Página genérica e documentos exigidos pela LRF
Santa Catarina (SC)	Painel interativo de dados em formato BI

Fonte: Elaboração Própria.

b. Análise dos Relatórios de Goiás, Rondônia e Distrito Federal

A comparação entre os três relatórios de renúncia fiscal – dos estados de Goiás, Rondônia e Distrito Federal – evidencia diferenças significativas em formato, metodologia e objetivos. O relatório de Goiás, elaborado pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos em 2022, é estruturado de maneira detalhada, com seções bem definidas que contextualizam a política de renúncias fiscais do estado. Apresenta tabelas quantitativas sobre os tributos envolvidos, como ICMS, IPVA e ITCD, além de destacar a evolução das renúncias ao longo dos anos e sua relação com o PIB estadual. O documento enfatiza a distribuição dos incentivos por setor econômico, utilizando gráficos e tabelas para ilustrar esses dados. Não, contudo, qualquer das técnicas mencionadas neste estudo ou adotadas nos casos internacionais.

Por outro lado, o relatório de Rondônia, publicado pela Secretaria de Estado de Finanças em 2019, também adota um formato mais descritivo. Ele explica conceitos de renúncia fiscal, além de detalhar a metodologia utilizada para calcular os incentivos, com referências a bases de dados como Notas Fiscais Eletrônicas e Escrituração Fiscal Digital. O relatório foca na estimativa das renúncias para inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas não apresenta uma avaliação detalhada do impacto econômico das renúncias concedidas. Há uma preocupação com a transparência dos cálculos, apresentando consultas SQL e estrutura de dados, mas sem um aprofundamento sobre o retorno dos incentivos para a economia estadual.

Já o relatório do Distrito Federal, elaborado pela Controladoria-Geral do DF em 2021, diferencia-se por sua estrutura de auditoria e avaliação de custo-benefício das renúncias fiscais. Com base na Lei Orgânica do DF e nas exigências do Tribunal de Contas local, o documento foca na conformidade dos incentivos fiscais com a legislação, comparando os valores previstos e realizados das renúncias fiscais. Apresenta uma análise detalhada do impacto sobre diferentes impostos, como ICMS, ISS, IPVA, IPTU, ITBI e ITCD, além de incluir um anexo com informações sobre benefícios fiscais por tributo e fundos setoriais, como o Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR) e o Fundo de Geração de Emprego e Renda (FUNGER). Esse relatório enfatiza a necessidade de maior vinculação entre as renúncias fiscais e os programas

governamentais, sugerindo aprimoramentos no controle e monitoramento dos incentivos concedidos.

Em termos de metodologia, Goiás utiliza uma abordagem quantitativa baseada em dados administrativos e projeções econômicas, apresentando séries históricas e estimativas do impacto das renúncias no crescimento estadual. Rondônia, por sua vez, adota um método baseado na extração de dados de bases fiscais, garantindo transparência no cálculo, mas sem uma análise aprofundada dos efeitos econômicos e sociais. O Distrito Federal, diferentemente dos outros dois estados, emprega uma metodologia de auditoria financeira e fiscal, verificando a conformidade das renúncias com a legislação e identificando discrepâncias entre os valores projetados e realizados.

Os objetivos também variam entre os relatórios. O documento de Goiás busca documentar a política estadual de renúncias fiscais, justificar os incentivos concedidos e demonstrar sua evolução ao longo do tempo. O relatório de Rondônia tem como foco fornecer subsídios para a inclusão das renúncias fiscais na LDO e LOA, além de garantir transparência sobre a metodologia de apuração dos incentivos. O Distrito Federal, por outro lado, tem um caráter mais crítico e investigativo, voltado para avaliar se os incentivos fiscais estão alinhados com os objetivos das políticas públicas do governo local, além de sugerir aprimoramentos na transparência e fiscalização.

A análise comparativa dos três relatórios demonstra que enquanto Goiás e Rondônia se concentram na documentação e apresentação dos incentivos fiscais, sem avaliações robustas sobre seu impacto econômico e social, o Distrito Federal adota um enfoque mais alinhado às melhores práticas internacionais, realizando auditorias regulares e sugerindo melhorias no controle das renúncias fiscais. O modelo adotado pelo DF, com avaliações de custo-benefício e auditorias periódicas, representa um avanço na transparência e governança dos incentivos fiscais, no entanto, não são adotadas ainda práticas encontradas nos melhores casos internacionais.

c. Conclusão

O controle das renúncias fiscais nos estados brasileiros ainda apresenta deficiências significativas, com um nível de transparência inferior ao das melhores práticas internacionais. A ausência de avaliações ex ante impede que os incentivos fiscais sejam submetidos a um escrutínio

prévio sobre sua necessidade e eficiência, enquanto a falta de auditorias regulares e análises ex post dificulta o monitoramento dos impactos fiscais e socioeconômicos das renúncias concedidas. Neste aspecto, a atuação do Tribunal de Contas do Mato Grosso pode ser fundamental ao estimular o Governo do Estado em formular um sistema moderno para suas políticas de incentivos fiscais, dentro dos parâmetros mais avançados do mundo.

7. Conclusão e Recomendações

A política de renúncias fiscais no Estado de Mato Grosso tem um impacto significativo na arrecadação estadual e no desenvolvimento econômico e social. No entanto, a ausência de um monitoramento estruturado e de avaliações sistemáticas compromete a transparência, a eficiência e a sustentabilidade fiscal. Diante disso, este relatório propõe a implementação de um modelo estruturado para avaliação e gestão das renúncias fiscais, alinhado às melhores práticas internacionais.

As experiências do **Canadá, dos Países Baixos e da Coreia do Sul** demonstram a importância de avaliações rigorosas, uso de indicadores de desempenho, monitoramento contínuo e vinculação dos incentivos fiscais a objetivos estratégicos. Países que adotaram tais medidas conseguiram equilibrar o uso dos benefícios tributários com a responsabilidade fiscal, assegurando que os incentivos realmente contribuam para o desenvolvimento econômico sustentável e a redução das desigualdades.

A criação de um **sistema de referência** para a avaliação das renúncias fiscais é essencial para garantir maior transparência e coerência na concessão de benefícios. Esse sistema deve incluir **abordagens conceituais, práticas e de equivalência de despesas**, permitindo comparações entre incentivos fiscais e outras formas de gasto público. Sem um modelo estruturado, as renúncias fiscais podem se tornar permanentes sem justificativa clara, comprometendo a arrecadação e limitando o financiamento de políticas públicas essenciais.

Outro ponto central identificado é a **necessidade de avaliações ex-ante e ex-post**, que garantam que os incentivos fiscais sejam concedidos com base em critérios objetivos e revisados periodicamente. As avaliações ex-ante devem justificar a concessão do benefício, demonstrando sua viabilidade econômica e social. Já as avaliações ex-post devem verificar se os incentivos atingiram seus objetivos, permitindo ajustes e a eventual eliminação de benefícios ineficazes. Além disso, a adoção de cláusulas de caducidade, ou seja, de **revisão periódica** pode evitar a perpetuação de renúncias fiscais sem impacto comprovado.

Para mensurar os efeitos das renúncias fiscais, o Estado de Mato Grosso deve desenvolver **indicadores de desempenho**, incluindo:

- **Perda de receita em relação ao PIB e à arrecadação total:** para monitorar o impacto fiscal das renúncias;
- **Geração de empregos e investimentos privados:** para avaliar a eficácia dos incentivos como instrumentos de estímulo econômico;
- **Impactos redistributivos e sobre a desigualdade social:** para verificar se os benefícios fiscais promovem inclusão social e equidade.

A análise dos impactos das renúncias fiscais deve utilizar **ferramentas analíticas avançadas**, como **microsimulação, modelos de equilíbrio geral computável (CGE) e análise de custo-benefício**. O uso dessas metodologias possibilita avaliar os efeitos diretos e indiretos dos incentivos sobre a economia, garantindo que as decisões tributárias sejam baseadas em evidências.

Além disso, o fortalecimento da **transparência e da prestação de contas** é fundamental para garantir a governança adequada dos benefícios fiscais. A criação de um **portal público de transparência sobre gastos tributários**, onde todas as renúncias sejam documentadas e avaliadas, contribuiria para o controle social e o aprimoramento das políticas públicas. Também é essencial que o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)** amplie seu papel na auditoria das renúncias fiscais, garantindo que os incentivos sejam avaliados de maneira rigorosa e independente.

Com base nas evidências levantadas, recomenda-se ao **Governo do Estado de Mato Grosso** a adoção das seguintes medidas para aprimorar a gestão das renúncias fiscais:

1. **Implementação de avaliações ex-ante e ex-post**
 - Exigir que todo benefício seja enunciado de forma clara em seus objetivos, incluindo, a teoria da mudança que o embase.
 - Exigir justificativas econômicas e sociais antes da concessão de novas renúncias fiscais.
 - Criar um cronograma estruturado de revisões periódicas dos benefícios fiscais concedidos.
2. **Estimar a proporção dos Gastos Tributários que são compensatórios de falhas de governo.**

- Estimar a proporção dos GT que são decorrentes de problemas de infraestrutura e serviços básicos, especialmente, por negligência do governo federal.
 - Estimar a proporção dos GT que são realizados para mitigar a vulnerabilidade de populações.
3. **Estabelecimento de revisão periódicos dos incentivos**
- Definir prazos para a reavaliação obrigatória de cada incentivo fiscal.
 - Vincular a continuidade das renúncias ao cumprimento de indicadores de desempenho.
4. **Definição de um sistema de referência para avaliação das renúncias fiscais**
- Integrar abordagens conceituais, práticas e de equivalência de despesas.
 - Garantir que as renúncias sejam comparadas com outras formas de gasto público, como gastos públicos diretos.
5. **Definição de metodologias para estimar os efeitos das renúncias fiscais.**
- Estimar modelo de Insumo-Produto para estimar o impacto das renúncias fiscais no crescimento do produto, no nível de emprego e também no volume de importações do estado.
6. **Criação de indicadores de desempenho para monitoramento contínuo**
- Medir os impactos das renúncias fiscais sobre arrecadação, emprego e desigualdade social.
 - Estabelecer metas claras para a manutenção ou revisão dos benefícios fiscais.
7. **Fixação de limites para as renúncias fiscais**
- Definir um teto para os benefícios tributários, garantindo que a arrecadação do Estado não seja excessivamente comprometida.
 - Condicionar a concessão de novos incentivos a uma análise rigorosa de custo-benefício.
8. **Revisão e priorização dos incentivos fiscais**
- Identificar e eliminar incentivos sem impacto comprovado.
 - Direcionar os benefícios para setores estratégicos, como inovação, tecnologia e sustentabilidade ambiental.
9. **Adoção de práticas internacionais de monitoramento**

- Incorporar metodologias de avaliação já utilizadas em países como Canadá, Países Baixos e Coreia do Sul.
 - Implementar mecanismos independentes de auditoria e supervisão dos gastos tributários.
10. **Transparência e acesso público às informações**
- Criar um **portal online de transparência** para divulgar os incentivos fiscais concedidos e seus impactos.
 - Divulgar os resultados das avaliações ex-ante e ex-post, garantindo que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a política tributária.
11. **Alinhamento das renúncias fiscais com a sustentabilidade e equidade social**
- Utilizar incentivos fiscais para estimular práticas agrícolas sustentáveis e transição para uma economia de baixo carbono a médio e longo prazo, respeitando a independência e autonomia do Mato Grosso.
 - Priorizar políticas que reduzam desigualdades regionais e beneficiem setores produtivos de menor porte.
12. **Fortalecimento da atuação do TCE-MT na fiscalização dos incentivos fiscais**
- Ampliar o escopo da auditoria sobre renúncias fiscais, garantindo que apenas incentivos eficazes sejam mantidos.
 - Reforçar a estrutura técnica do Tribunal para permitir avaliações mais detalhadas e frequentes.

A implementação dessas recomendações permitirá que o Estado de Mato Grosso **modernize sua política de renúncias fiscais**, tornando-a mais eficiente, transparente e alinhada às necessidades de desenvolvimento sustentável e responsabilidade fiscal. Ao seguir essas diretrizes, o Estado poderá otimizar seus recursos, garantindo que os benefícios tributários realmente cumpram sua função de impulsionar o crescimento econômico sem comprometer a arrecadação e a equidade social.

8. Referências

ANGRIST, J. D., & PISCHKE, J. S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Evaluation of tax expenditures: conceptual frameworks and international experiences*. Santiago: United Nations, 2023.

FENAFISCO. *Relatório final de trabalho: projeto de pesquisa sobre a política de incentivos fiscais de ICMS dos estados brasileiros*. Brasília: Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, 2024.

FERREIRA FILHO, J. B. S. *A matriz de insumo-produto do estado de Mato Grosso para o ano de 2015*. ESALQ/USP, 2020.

FIGUEIREDO, M. G.; AZZONI, C. R.; GUILHOTO, J. J. M. *Agronegócio de Mato Grosso: uma análise insumo-produto*. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2023.

FIEMT – Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso. *Matriz insumo-produto de Mato Grosso*. Cuiabá: FIEMT, 2024.

FMI – Fundo Monetário Internacional. *How to evaluate tax expenditures*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.

_____. *Fiscal transparency handbook*. Washington, DC: IMF, 2018.

_____. *Egypt: investment climate and tax reform assessment*. Washington, DC: IMF, 2019.

_____. *Revenue mobilization for development: priorities for developing countries*. Washington, DC: IMF, 2011.

FMI; OCDE; BANCO MUNDIAL; ONU. *Options for low-income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment.* Washington, DC: Fundo Monetário Internacional, 2015.

GUPTA, R.; SAHA, S. *Tax reforms and economic growth in India: lessons from global experiences.* New Delhi: Economic Policy Research Institute, 2021.

KUSSANO, M.; BATALHA, M. Custos logísticos agroindustriais: avaliação do escoamento da soja em grão do Mato Grosso para o mercado externo. *Gestão & Produção*, v. 19, p. 619-632, 2012.

MANSOUR, M.; HEALY, C. *Effective tax expenditure reporting.* Paris: OECD Publishing, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Tax expenditures in OECD countries.* Paris: OECD Publishing, 2010.

_____. *Jamaica: tax policy review.* Paris: OECD Publishing, 2020.

_____. *Mauritius: fiscal transparency and tax governance.* Paris: OECD Publishing, 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Gasto tributário: conceito e critérios de classificação.* Brasília: Ministério da Economia, 2020.

REDONDA, A.; BEER, S. *Global tax expenditures database: methodology and key insights.* Berlin: CEP, 2022.

REDONDA, A.; VON HALDENWANG, C.; BERG, S. *Evaluation of tax expenditures: conceptual frameworks and international experiences.* ECLAC-GIZ Project, 2023.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. *Government budgeting and expenditure management: principles and international practice.* Routledge, 2017.

WORLD BANK. *Tax expenditure reporting and transparency in developing countries.* Washington, DC: World Bank, 2022.

9. Sites Visitados

ACRE. Secretaria da Fazenda do Estado do Acre. Disponível em: <https://www.sefaz.ac.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

AMAPÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Amapá. Disponível em: <https://www.sefaz.ap.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. BI de Renúncias. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/4818a64e-9fb9-4d29-8b2a-92189b29e723/page/Lyg7D>. Acesso em: 31 jan. 2025.

AMAZONAS. Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://www.sefaz.am.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Lista de Beneficiários e Valores. Disponível em: <https://www.sefaz.am.gov.br/submenu/43090>. Acesso em: 31 jan. 2025.

PARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.sefa.pa.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Portal da Transparência. Disponível em: https://www.sistemas.pa.gov.br/portalttransparencia/servico/paginas_transparencia. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Portal SEFA. Disponível em: <https://app.sefa.pa.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RONDÔNIA. Secretaria da Fazenda do Estado de Rondônia. Disponível em: <https://www.sefin.ro.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Relatório de Renúncia Tributária. Disponível em: <https://www.sefin.ro.gov.br/conteudo.jsp?idConteudo=4229>. Acesso em: 31 jan. 2025.
_____. Relatório Detalhado. Disponível em: <https://www.sefin.ro.gov.br/portalsefin/userfiles/Relatorio-Renuncia-de-Receita-Tributaria.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RORAIMA. Secretaria da Fazenda do Estado de Roraima. Disponível em: <https://www.sefaz.rr.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.rr.gov.br/pesquisar>. Acesso em: 31 jan. 2025.

TOCANTINS. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://www.to.gov.br/sefaz>. Acesso em: 31 jan. 2025.

ALAGOAS. Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.ba.gov.br/Receita/RenunciaReceitasIncentivosFiscais>. Acesso em: 31 jan. 2025.

(CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Portal de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/acesso-a-informacao/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

MARANHÃO. Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://www.sefaz.ma.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Página sobre Incentivos Fiscais. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina.jsf?codigo=6472>. Acesso em: 31 jan. 2025.

PARAÍBA. Secretaria da Fazenda do Estado da Paraíba. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Lista de Empresas e Renúncia de ICMS/IPVA. Disponível em: <https://transparencia.pb.gov.br/receitas/renuncia-de-receitas>. Acesso em: 31 jan. 2025.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Renúncia de Receita. Disponível em: <https://transparencia.pe.gov.br/receitas/renuncia-de-receita/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.set.rn.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SERGIPE. Secretaria da Fazenda do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.se.gov.br/Renuncia/Renuncia.xhtml>. Acesso em: 31 jan. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria da Fazenda do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.fazenda.df.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Relatório de Renúncia. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/17.2-Relatorio-Renuncia-de-Receita-Corrigido-2021.pdf#page=6.14>. Acesso em: 31 jan. 2025.

GOIÁS. Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.sefaz.go.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____ . Relatório de Renúncia Fiscal 2022. Disponível em: https://www.transparencia.go.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/joomla/ex2022/anexcap1/Relat%C3%B3rio_de_Ren%C3%Bancia_Fiscal_2022_-_IMB-SGG.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.

MATO GROSSO. Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.sefaz.mt.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.sefaz.ms.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www.sefaz.es.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____. Incentivos Tributários. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/transparencia-e-governanca-dos-incentivos-tributarios>. Acesso em: 31 jan. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____. Renúncias Fiscais. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/renuncias/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.fazenda.rj.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____. Painel de Renúncia Fiscal. Disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/RenReceitasPainel>. Acesso em: 31 jan. 2025.

PARANÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____. Página de Renúncias Fiscais. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Renuncias-Fiscais>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SANTA CATARINA. Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025. _____. Portal de Renúncia Fiscal. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/transparencias/renuncia-fiscal>. Acesso em: 31 jan. 2025.