



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR

AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE A POLÍTICA DE
INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Cuiabá-MT, 28 de abril de 2025.





Sumário

TABELAS	4
GRÁFICOS	5
QUADROS.....	5
FIGURAS	5
1. INTRODUÇÃO.....	7
2. VISÃO GERAL DO OBJETO	8
2.1. Conceitos Relativos aos Incentivos Fiscais	8
2.1.1. Benefícios fiscais e incentivos fiscais	8
2.1.2. Incentivos fiscais a custo zero e incentivos fiscais onerosos.....	11
2.1.3. Gasto tributário, renúncia de receitas e renúncia fiscal	12
2.2. Aspectos Legais Gerais na Concessão de Incentivos Fiscais	13
2.3. Panorama sobre os Incentivos Fiscais de Mato Grosso.....	17
2.3.1. Série Histórica	17
2.3.2. Renúncias de receitas por tributo	24
2.3.3. Renúncias de receita por setores da economia.....	25
2.4. Renúncia de Receita de ICMS em Mato Grosso	32
2.4.1. Incentivos Fiscais Programáticos do ICMS em Mato Grosso	35
2.4.2. PRODEIC	38
2.4.2.1. <i>PRODEIC – regras vigentes antes de 2019</i>	38
2.4.2.2. <i>Inconsistências identificadas no antigo PRODEIC</i>	40
2.4.2.3. <i>O novo PRODEIC</i>	44
2.4.3. Maiores Beneficiários Individuais - Incentivos Fiscais Programáticos .	49
2.5. Transparência da Renúncia de Receita em Mato Grosso	52
3. DIAGNÓSTICO REALIZADO POR CONSULTOR	62
3.1. Definição de Benchmarking	62
3.2. Diagnóstico Realizado	63
3.3. Propostas de Melhorias	66





4. ACHADOS DE AUDITORIA	70
4.1. Achado 01: A política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios	70
4.2. Achado 02: A avaliação de desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado carece de métodos econométricos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário e não evidencia se os programas estão atingindo seus objetivos	89
4.3. Achado 03: A política de incentivo fiscal de Mato Grosso apresenta impacto irrelevante nos indicadores sociais dos municípios e possuí um alto índice (58%) de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado	101
4.4. Achado 04: Empresas signatárias da Moratória da Soja estão usufruindo de incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado, o que é vedado pela Lei nº 12.709/2024	108
5. CONCLUSÃO PRELIMINAR.....	117
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	123
LISTA DE APÊNDICES	124





TABELAS

TABELA 1 – PREVISÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA X RENÚNCIA DE RECEITA EFETIVA (2019 A 2023) – VALORES EM REAIS	17
TABELA 2 – RECEITA TRIBUTÁRIA REALIZADA (VALOR BRUTO) X RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA (2019 A 2023) – EM R\$	19
TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS DO ICMS REGISTRADOS (2014-2023).....	21
TABELA 4 – RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA DE 2023 POR TRIBUTO	24
TABELA 5 – RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA POR GRANDE SETOR – 2019 A 2023	26
TABELA 6 – RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA POR SUBSETOR – ANO DE 2023	26
TABELA 7 – SUBSETORES BENEFICIÁRIOS DE INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS COM EXCLUSÃO DO REFIS (EM MILHÕES R\$).....	27
TABELA 8 – COMPARATIVO DA RENÚNCIA FISCAL DO ICMS X RECEITA DO ICMS BRUTO (SOMA 2019 A 2023) (R\$)	28
TABELA 9 – COMPARATIVO DA RENÚNCIA DO ICMS X RECEITA ICMS BRUTO – AGROINDÚSTRIA (R\$)	30
TABELA 10 – COMPARATIVO DA RENÚNCIA DO ICMS X RECEITA ICMS BRUTO – INDÚSTRIA FRIGORÍFICA (R\$)	30
TABELA 11 – RENÚNCIA DE RECEITA DE MT REFERENTE AO ICMS DO PERÍODO DE 2021 A 2023	34
TABELA 12 – COMPOSIÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA POR PROGRAMA EM 2023	35
TABELA 13 – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS POR PROGRAMA: PERÍODO DE 2019 A 2023.....	49
TABELA 14 – 20 (VINTE) MAIORES BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS DO PERÍODO DE 2019 A 2023	50
TABELA 15 – 5 (CINCO) MAIORES BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS DO PROALMAT DO PERÍODO DE 2019 A 2023	51
TABELA 16 – 5 (CINCO) MAIORES BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS DO PRODER DO PERÍODO DE 2019 A 2023	51
TABELA 17 – BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS DO VOE-MT DO PERÍODO DE 2019 A 2023	51
TABELA 18 – BENEFICIÁRIOS INDIVIDUAIS DO PROLEITE DO PERÍODO DE 2019 A 2023	52
TABELA 19 – RESULTADO DA ANÁLISE REALIZADA SOBRE A TRANSPARÊNCIA ATIVA DA RENÚNCIA FISCAL DO ESTADO.....	59
TABELA 20 – MUNICÍPIOS DE MT: IDHM, POPULAÇÃO, PIB PER CAPITA, VALORES REFERENTE RENÚNCIA DE RECEITA	70
TABELA 21 – MUNICÍPIOS CUJA MÉDIA DE RENÚNCIA DE RECEITA É MAIOR QUE A MÉDIA ESTADUAL	74
TABELA 22 – Os 15 MUNICÍPIOS MAIORES BENEFICIÁRIOS DE INCENTIVOS EM VALORES ABSOLUTOS	76
TABELA 23 – MENORES BENEFICIÁRIOS DE INCENTIVOS EM VALORES ABSOLUTOS (RELAÇÃO COM 75 MUNICÍPIOS)	78
TABELA 24 – NÚMERO DE CREDENCIAMENTOS NO PRODEIC, PRODER E PROALMAT EM COMPARAÇÃO COM O NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS QUER FORNECERAM O RELATÓRIO ANUAL DE MONITORAMENTO	91
TABELA 25 – RESULTADOS DOS PROGRAMAS SEGUNDO RELATÓRIOS DA SEDEC	91
TABELA 26 – TABELA UTILIZADA PELA SEDEC PARA AVALIAR O INDICADOR INVESTIMENTOS	93
TABELA 27 – RENÚNCIA FISCAL AUFERIDA PELOS SIGNATÁRIOS DA MORATÓRIA DA SOJA – POR GRANDE SETOR E SUBSETOR – PERÍODO 2020 A 2023	113
TABELA 28 – RENÚNCIA FISCAL AUFERIDA PELOS SIGNATÁRIOS DA MORATÓRIA DA SOJA – POR IMPOSTO E DETALHAMENTO – PERÍODO 2020 A 2023.....	114
TABELA 29 – RENÚNCIA FISCAL AUFERIDA PELOS SIGNATÁRIOS DA MORATÓRIA DA SOJA – APENAS PRODEIC – POR EMPRESA – PERÍODO 2020/2023.	115





GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PREVISÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA X RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA (2019 A 2023)	18
GRÁFICO 2 – RECEITA TRIBUTÁRIA (VALOR BRUTO) X RENÚNCIA REGISTRADA (2019 A 2023) – EM BILHÕES DE REAIS	19
GRÁFICO 3 – RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA DECORRENTE DE INCENTIVOS FISCAIS PROGRAMÁTICOS DO ICMS X RECEITA DO ICMS BRUTO (VALOR ARRECADADO + RENÚNCIA) (2019 A 2023) – EM BILHÕES DE REAIS	22
GRÁFICO 4 – TENDÊNCIA LINEAR DE CRESCIMENTO DA RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA E DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA REGISTRADA (2019 A 2023) – EM BILHÕES DE REAIS	23
GRÁFICO 5 – COMPOSIÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA REGISTRADA (2019 A 2023) – EM % E BILHÕES DE REAIS	25
GRÁFICO 6 – COMPARATIVO DA RENÚNCIA DO ICMS X RECEITA NORMAL DO ICMS – AGROINDÚSTRIA (R\$)	31
GRÁFICO 7 – COMPARATIVO DA RENÚNCIA DO ICMS X RECEITA NORMAL DO ICMS – INDÚSTRIA FRIGORÍFICA (R\$)	31
GRÁFICO 8 – RENÚNCIA DE RECEITA POR PROGRAMA EM 2023	36
GRÁFICO 9 – RENÚNCIA DE RECEITA POR HABITANTE X IDHM	81
GRÁFICO 10 – RENÚNCIA DE RECEITA POR HABITANTE X PIB PER CAPITA	82
GRÁFICO 11 – RENÚNCIA DE RECEITA POR HABITANTE X % POPULAÇÃO OCUPADA	83
GRÁFICO 12 – RENÚNCIA FISCAL REGISTRADA X INCENTIVOS AUFERIDOS PELOS SIGNATÁRIOS DA MORATÓRIA	113
GRÁFICO 13 – RENÚNCIA FISCAL REGISTRADA X INCENTIVOS AUFERIDOS PELOS SIGNATÁRIOS DA MORATÓRIA – APENAS PRODEIC – PERÍODO 2019 A 2024.....	115

QUADROS

QUADRO 1 – EXEMPLIFICAÇÃO DE RENÚNCIA EM ÂMBITO DE BENEFÍCIO DE ICMS NÃO-PROGRAMÁTICO	32
QUADRO 2 – LEGISLAÇÃO QUE TRATA DOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM MT.....	36
QUADRO 3 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS AO ANTIGO PRODEIC	40
QUADRO 4 – PRODEIC - SETORES INCENTIVADOS.....	45
QUADRO 5 – COMPARATIVO PARA ADESÃO AOS BENEFÍCIOS: ANTES E APÓS A EDIÇÃO DA LC Nº 631/2019.....	48
QUADRO 6 – RENÚNCIA DE RECEITA MÉDIA POR HABITANTE (2023) – COMPARAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS	76

FIGURAS

FIGURA 1 – MAPEAMENTO RESUMIDO DO PROCESSO DO PRODEIC	48
FIGURA 2 – PORTAL TRANSPARÊNCIA DO ESTADO – INCENTIVOS FISCAIS.....	54
FIGURA 3 – PORTAL TRANSPARÊNCIA DO ESTADO – DEMONSTRATIVO DE RENÚNCIA FISCAL.....	55
FIGURA 4 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – CONSULTA DE CREDENCIAMENTOS.....	55
FIGURA 5 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – DASHBOARD DA RENÚNCIA FISCAL – INÍCIO	56





FIGURA 6 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – DASHBOARD DA RENÚNCIA FISCAL – RENÚNCIA FISCAL EVOLUÇÃO GERAL – GRÁFICOS DE RENÚNCIA POR DESCRIÇÃO E RENÚNCIA X PIB MT – ANO: 2019 A 2023	57
FIGURA 7 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – DASHBOARD DA RENÚNCIA FISCAL – RENÚNCIA ICMS POR SETOR E CNPJ – GRÁFICOS DE RENÚNCIA POR REGIÃO E POR CIDADE POLO – ANO: 2023	57
FIGURA 8 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – DASHBOARD DA RENÚNCIA FISCAL – RENÚNCIA ICMS POR SETOR E CNPJ – GRÁFICOS DE RENÚNCIA POR SUBSETOR – ANO: 2023	58
FIGURA 9 – PORTAL TRANSPARÊNCIA – INCENTIVOS FISCAIS – DASHBOARD DA RENÚNCIA FISCAL – RENÚNCIA ICMS POR SETOR E CNPJ – TABELA DE DADOS DE RENÚNCIA POR CNPJ – ANO: 2023	58
FIGURA 10 – AVALIAÇÕES REALIZADAS ACERCA DOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS	95
FIGURA 11 – GRUPO DE TRABALHO DA SOJA RESPONSÁVEL PELA GOVERNANÇA E OPERAÇÃO DA MORATÓRIA.....	112





PROCESSO	192.114-2/2024
ASSUNTO	AUDITORIA
PRINCIPAL	GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO
PORTARIA	Nº 118/2024, de 16/07/2024.
OS	Nº 5712/2024
AUDITORES	BRUNO ANSELMO BANDEIRA (Coordenador) BRUNO ALBERTO ZYS (Consultor pela SEGECEX) VOLMAR BUCCO JUNIOR ALMIR REINEHR THIAGO BRAGA ROSLER

1. INTRODUÇÃO

1. Por meio da Portaria nº 118/2024, de 16/07/2024, expedida pelo Gabinete da Presidência deste Tribunal de Contas, foi instituída comissão para realizar **fiscalização com o objetivo de avaliar a eficácia, eficiência, efetividade e transparência da política de incentivos fiscais estaduais e da gestão da dívida ativa estadual**, designando o Excelentíssimo Conselheiro Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto como relator.
2. Tendo em vista a amplitude do escopo da fiscalização, que contempla dois objetos distintos – incentivos fiscais e dívida ativa – a fiscalização foi dividida em dois processos de auditoria de natureza operacional, um destinado à **avaliação da gestão da dívida ativa estadual (Processo nº 187.953-7/2024)** e outro destinado à **avaliação da política de incentivos fiscais estaduais (Processo nº 192.114-2/2024)**.
3. Os presentes autos (Processo nº 192.114-2/2024) tratam de auditoria operacional que tem por objeto a **política de incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso**, sendo que os trabalhos de planejamento, de execução e de elaboração de relatório de auditoria foram realizados em cumprimento à Ordem de Serviço nº 5712/2024, em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCE-MT (NBASP e ISSAIS).
4. Posto isto, conforme prescreve o § 2º do art. 103 do RITCE, foi elaborado o presente **relatório técnico preliminar**, que será encaminhado ao relator para posterior citação dos agentes responsáveis.





2. VISÃO GERAL DO OBJETO

5. As políticas públicas sob responsabilidade dos entes federados são ordinariamente viabilizadas por meio da regular execução orçamentária, ou seja, as despesas estatais são suportadas pela arrecadação de receitas, especialmente as de natureza tributária.

6. Por outro lado, também é instrumento de política pública a concessão de benefícios e incentivos fiscais que acarretam renúncia de receitas, visando atingir objetivos sociais e/ou econômicos, tais como reduzir desigualdades regionais, atrair novos investimentos, estimular segmentos econômicos e cadeias produtivas, gerar empregos e renda.

7. Nesse contexto, a auditoria em tela teve por objetivo avaliar a política de incentivos fiscais implementada pelo Estado de Mato Grosso, de forma que será apresentada a seguir a visão geral do tema e, na sequência, o resultado das análises.

2.1. Conceitos Relativos aos Incentivos Fiscais

8. Ao tratar do tema incentivos fiscais, acaba-se deparando com muitos termos que estão relacionados entre si, mas são distintos. Isso pode gerar alguma confusão.

9. Desta forma, neste tópico, tratar-se-á de aspectos conceituais de termos como benefício fiscal, benefício tributário, benefício financeiro, incentivo fiscal, incentivo financeiro, renúncia de receita, gasto tributário, entre outros. Em regra, esses termos possuem significados distintos, mas por possuírem algumas características similares, muitas vezes acabam sendo utilizados indiscriminadamente como se fossem sinônimos.

10. Cabe destacar, segundo as obras consultadas, que mesmo entre os estudiosos da temática, não há um consenso a respeito de alguns desses termos. Assim, apresentar-se-á aquelas que serão levadas em consideração no presente trabalho.

2.1.1. Benefícios fiscais e incentivos fiscais

11. Segundo a doutrina do professor Frederico Menezes Breyner¹, o termo **benefício fiscal** refere-se a benefícios concedidos com fundamento no mínimo existencial e que este é inerente à dignidade da pessoa humana.

¹ BREYNER, Frederico Menezes. Benefícios fiscais inconstitucionais e a proteção da confiança do contribuinte. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.





12. Em sua obra Breyner apresenta o conceito de benefício fiscal e já estabelece a diferença deste termo para o termo incentivo fiscal, conforme transcrição a seguir:

Dentre essas medidas, sem sombra de dúvida encontram-se os benefícios fiscais. Sendo assim, quando os benefícios fiscais recaem sobre o âmbito do mínimo existencial, não há que se falar em incentivo. Não se incentiva alguém a ter uma vida digna. Pelo contrário, proporcioná-la é dever do Estado.

Portanto, benefícios fiscais que veiculam exonerações tributárias sobre um nível mínimo de renda ou sobre bens necessários para a manutenção de condições essenciais de vida ou para a fruição dos direitos fundamentais não podem ser considerados incentivos fiscais, mas sim o cumprimento de dever constitucional do Poder Público por meios diretos.²

13. O professor Lucas Bevilacqua³, por sua vez, também estabeleceu o conceito do termo benefícios fiscais, conforme trecho extraído de sua obra:

De outro lado, estão os benefícios fiscais que correspondem, também, a medidas de desoneração tributária, com vistas a compensar/adequar determinada situação de desvantagem com base constitucional de incidência do tributo, mas não implicando esta, necessariamente, conforme será verificado em gasto tributário. Os melhores exemplos de que se dispõe são as deduções para dependentes ou as isenções tributárias em matéria de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), na aposentadoria de portador de moléstia grave (art. 6º, XIV, Lei n. 7.713/88), e, em matéria de Imposto de Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de veículos por portadores de necessidade especiais (PNE). No primeiro exemplo, há um ajustamento/adequação da incidência do IRPF, por meio de uma isenção total com fundamento no mínimo existencial, consectário do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, partindo-se da presunção de que não há renda a tributar-se.⁴

14. Conforme se verifica, os autores estabelecem o conceito do termo benefícios fiscais de forma bastante análoga, uma vez que, para ambos, os benefícios fiscais são desonerações tributárias concedidas para fins de garantir condições relativas ao mínimo existencial.

15. Já a expressão **incentivo fiscal** foi tratada por Breyner nos seguintes termos:

Analisando o texto constitucional, o termo incentivo é utilizado sempre para indicar uma atitude do Poder Público para induzir os particulares a um determinado comportamento para alcançar uma finalidade posta pela Constituição, mediante a instituição de um regime jurídico favorecido.⁵

² BREYNER, Frederico Menezes. op. cit., p. 31-2.

³ BEVILACQUA, Lucas. Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional. São Paulo: Quartier Latin, 2013

⁴ BEVILACQUA, Lucas. op. cit., p. 162-3.

⁵ BREYNER, Frederico Menezes. op. cit., p. 27.





[...]

Podemos então concluir que os incentivos fiscais são espécies de benefícios fiscais que não se caracterizam por sua estrutura normativa. Caracterizam-se pela sua finalidade, que é a de servir como instrumento para induzir e favorecer determinados comportamentos. Dessa forma, os benefícios fiscais podem ou não ser incentivos fiscais. Serão incentivos fiscais quando induzirem determinado comportamento que os agentes econômicos e sociais não adotariam na sua ausência.⁶

16. Nessa lógica, o autor menciona que há diversos dispositivos constitucionais que identificam essas características. Entre outros, pode-se citar os seguintes dispositivos da Constituição Federal: inciso XX, art. 7º (proteger o mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos); art. 180 (incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico); e o inciso III, art. 187 (incentivar a pesquisa e a tecnologia como medida de política agrícola).

17. Breyner alega que os alcances dessas finalidades também seriam previstos no âmbito estritamente tributário na Constituição. Para exemplificar o autor citou, entre outros, o art. 43, § 2º, III (prevê que isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas serão utilizados como incentivos, visando à redução de desigualdades regionais), e o art. 151, I (que permite à União, como exceção à uniformidade da tributação, instituir incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País).

18. Por sua vez, Lucas Bevilacqua também conceituou o termo incentivo fiscal de modo semelhante ao adotado por Breyner, conforme se verifica no trecho seguinte:

O incentivo fiscal, tomando-o em seu sentido estrito de incentivo tributário, corresponde a uma norma tributária indutora que opera como fator de alavancagem ao agente econômico, implicando em incentivo na adoção de determinada postura negocial. A norma tributária indutora que pode operar mediante isenção, redução da base de cálculo e em outros elementos, é o instrumento do qual o Poder público utiliza-se com vista a induzir o contribuinte, sendo o incentivo fiscal a consequência.⁷

19. Do exposto, concluiu-se que os autores preferem usar o termo benefício fiscal/tributário para fazer referência a exonerações tributárias sobre um nível mínimo de renda ou sobre bens necessários para a manutenção de condições essenciais de vida. Já o termo incentivo

⁶ BREYNER, Frederico Menezes. op. cit., p. 28.

⁷ BEVILACQUA, Lucas. op. cit., p 162.





fiscal/tributário é mais usado para fazer referência a exonerações tributárias que visam a induzir os particulares a um determinado comportamento, para que o poder público atinja determinada finalidade (ex.: desenvolvimento de determinada região).

20. Nessa acepção de incentivos fiscais é que se tem o objeto deste trabalho de auditoria. Portanto, nos capítulos seguintes, toda referência a incentivo fiscal levará em consideração esse significado.

21. Não obstante, cabe mencionar que na legislação estadual que trata do assunto, também é comum o termo benefício fiscal. Nesses casos, cabe esclarecer que o sentido do termo normalmente é equivalente ao de incentivo fiscal.

2.1.2. Incentivos fiscais a custo zero e incentivos fiscais onerosos

22. Em artigo, no qual tratava de regra do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Ives Gandra da Silva Martins estabeleceu o conceito de incentivos fiscais a custo zero nos seguintes termos:

Todo estímulo fiscal cuja concessão possa provocar um impacto negativo no orçamento, com possível redução de receitas, deve ser submetido a todos os severos controles que a Constituição e a lei orçamentária impõem. Não aqueles cujo impacto é nenhum, visto que sua concessão não reduz receitas – no futuro aumentá-las-á –, não tem reflexo, não afeta o orçamento, não gera qualquer despesa não programada. [...]

A possibilidade de ofertar-se estímulos fiscais “a custo zero”, sem nenhum impacto sobre o orçamento, distende amplo campo para o desenvolvimento das pessoas jurídicas de direito público que compõe a Federação, pois permite a atração de investimentos, facilitando a criação de empregos na localidade, com futura geração de receita tributária maior, por força do progresso que tais investimentos podem trazer à entidade.⁸

23. Por sua vez, Bevilacqua alerta que incentivos fiscais a custo zero, na prática, não existem, conforme trecho extraído de sua obra:

É importante considerar que, ao cogitar-se eventual impacto do incentivo fiscal concedido, o orçamento público opera justamente com previsão de receita, não demandando-se, portanto, efetiva arrecadação. Na medida em que o investimento é potencial, há previsão de receita, considerando, sobretudo, que há fatores outros, que não só o incentivo fiscal, também influentes no processo de tomada de decisão empresarial.

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Política Municipal de Incentivos Fiscais e Financeiros – Limites da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal – Autonomia Financeira, Administrativa e Política das Unidades Federativas. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 186, 2011, p. 129-31.





A assertiva de que a concessão de incentivo fiscal para o desenvolvimento não implica impacto orçamentário algum também é falaciosa. No momento em que a instalação de novo parque fabril implica externalidades negativas, isto é, custos não internalizados pelo agente empresarial – construção de vias de acesso, uso intensivo de infraestrutura pública, poluição do meio ambiente, incremento das demandas sociais etc.–, há, portanto, um incremento da despesa pública, o que gera, indubitavelmente, um impacto orçamentário.⁹

24. Com base nas transcrições acima, depreende-se que o termo incentivo fiscal a custo zero diz respeito a incentivos concedidos a empreendimento antes inexistente, seria o incentivo concedido para levar o empreendedor a iniciar um novo empreendimento. Cabe destacar que, segundo Bevilacqua, na prática, não existem incentivos fiscais a custo zero. Já os incentivos fiscais onerosos seriam aqueles que reduzem a arrecadação dos tributos, ou seja, seriam incentivos concedidos sobre atividades econômicas que já existiam quando da concessão do incentivo.

25. Esta equipe de fiscalização entende que não existe incentivo fiscal a custo zero, especialmente no que diz respeito a incentivos fiscais de ICMS concedidos a empresas, uma vez que em última análise o incentivo concedido pelo Estado resulta em uma abdicação de receita e mesmo em se tratando de incentivos concedidos a novos empreendimentos, indiretamente resulta no aumento da despesa pública (uso intensivo de infraestrutura pública, poluição do meio ambiente, aumento das demandas sociais etc.). Daí a importância de que na concessão dos incentivos fiscais sejam observadas as disposições legais, notadamente as medidas previstas no art. 14 da LRF.

2.1.3. Gasto tributário, renúncia de receitas e renúncia fiscal

26. Em publicação do Demonstrativo dos Gastos Tributária – de março de 2024, da Receita Federal do Brasil (RFB), adotou-se o seguinte conceito para o termo gastos tributários:

Para a Receita Federal do Brasil, Gastos Tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência - STR, reduzindo a arrecadação potencial

⁹ BEVILACQUA, Lucas. op. cit., p. 179-80.





e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.¹⁰

27. Cabe mencionar que em diversos pontos da citada publicação da RFB, houve referência a gastos tributários como renúncia fiscal. Dessa forma, para a equipe da Receita Federal do Brasil, responsável pela elaboração do citado demonstrativo, os termos gastos tributários e renúncia fiscal são sinônimos.

28. No parágrafo 39 do relatório de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União¹¹, os auditores do Tribunal consideraram que os termos renúncia de receita, renúncia fiscal e gasto tributário são sinônimos, conforme transcrição seguinte:

39. As renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários, constituem a dimensão financeira que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público, cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.

29. No presente trabalho, os termos renúncia de receita, renúncia fiscal e gasto tributário também serão considerados sinônimos. Cabe esclarecer que, sempre que houver referência a algum desses termos, estar-se-á fazendo referência a receitas não arrecadadas pelo Estado, em decorrência de incentivos fiscais (especialmente em âmbito do ICMS) concedidos pelo Estado de Mato Grosso.

2.2. Aspectos Legais Gerais na Concessão de Incentivos Fiscais

30. Observados os requisitos legais, ocorre a concessão do incentivo fiscal, cuja fruição resulta em disponibilidade financeira a favor do contribuinte, referente ao valor do imposto não recolhido, que corresponde à renúncia de receitas do ente tributante.

31. A concessão de incentivos fiscais estaduais está fundamentada nas regras estabelecidas na legislação Nacional: Constituição da República Federativa do Brasil, Leis Complementares Federais nº 24/1975, nº 101/2000 e 160/2017, Código Tributário Nacional,

¹⁰ BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 (Série 2019 a 2024), p. 04. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-base-conceptual-e-gerencial.pdf> (consulta em 07/08/2024)

¹¹ Relatório de Levantamento de Auditoria – Auditoria Operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias (TC Processo018.259/2013-8).





Convênio do Confaz ICMS 190/2017 etc. No âmbito do Governo do Estado de Mato Grosso, as normas regulamentadoras estão contidas na Constituição Estadual, no Código Tributário Estadual, na Lei Estadual 7.958/2003, no Decreto Estadual nº 288/2019, na LC nº 631/2019, em Resoluções e outros atos normativos infralegais.

32. A concessão de incentivo fiscal relativo ao ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) está autorizada pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, sendo exigido lei específica para a concessão, como previsto no § 6º do art. 150, c/c o art. 155, § 2º, XII, alínea “g”. Essa regra foi replicada no art. 151 e no art. 153, § 2º, inciso V, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

33. O art. 165, § 6º da CRFB, art. 4º, § 2º, V e o art. 14, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exigem a mensuração e a demonstração dos efeitos decorrentes da concessão de incentivos e benefícios fiscais sobre as receitas no momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), e a demonstração da estimativa e compensação de renúncia de receita na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), quando afetar as metas de resultados fiscais. Por esses dispositivos, a CRFB e a LRF convergem para a transparência e responsabilidade fiscal.

34. Ainda que atendidos os requisitos formais, há obrigação de realizar avaliação periódica dos resultados obtidos da concessão de incentivos fiscais e da respectiva renúncia de receitas. Observando os aspectos da economicidade, da eficiência e da efetividade, os resultados das avaliações periódicas deverão sempre ser positivos para garantir a legitimidade e manutenção do benefício ao contribuinte.

35. Segundo preceitos constitucionais contidos no art. 70 da CRFB e no art.46 da CE/MT, a legitimidade deve ser acompanhada e fiscalizada pelo sistema de controle interno e mediante controle externo.

36. Assim, verifica-se a legitimidade para a concessão de incentivos fiscais, desde que atenda cumulativamente os seguintes requisitos: previsão em lei específica; processo revestido de transparência, de publicidade e de responsabilidade fiscal; e legitimidade por atender o interesse público e fomentar o desenvolvimento econômico.





37. Com todos esses requisitos, a concessão de incentivos fiscais é um instrumento que o gestor deve utilizar para promover o desenvolvimento econômico e, como toda atividade pública, submete-se à lei, e aos controles interno, externo e social.

38. Não obstante, no tocante aos incentivos de ICMS, conforme acima mencionado, a Constituição Federal prevê, ainda, no art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, que cabe à Lei Complementar dispor sobre a forma como, mediante deliberação dos Estados e do DF, benefícios fiscais serão concedidos. A regulamentação da matéria está prevista na LC nº 24/1975, a qual exige que o pleito da unidade federada seja deliberado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e aprovado por unanimidade pelos entes políticos (§ 2º, art. 2º da Lei).

39. Nesse contexto, conforme já esclarecido por este TCE, nos autos da Auditoria Processo nº 611344/2021, em razão da rigidez do quórum de aprovação e no intuito de atrair empresas e investimentos aos seus territórios, os estados reiteradamente descumpriam o comando normativo, em um movimento conhecido como “guerra fiscal”, gerando grande insegurança jurídica tanto para os entes políticos quanto para os contribuintes beneficiados.

40. No estado de Mato Grosso a situação não era diferente. A título de exemplo, a Lei Estadual nº 7.958/2003 (principal lei instituidora de incentivos fiscais programáticos do Estado), não tinha aprovação do Confaz.

41. Como consequência destes descumprimentos, diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas no STF contra os Estados, resultando na retirada do mundo jurídico de diversos benefícios contestados. Como o tema era recorrente, o STF desde 2012 almejava a edição de Súmula Vinculante (Proposta 69) para declarar inconstitucional qualquer benefício de ICMS concedido sem prévia aprovação em convênio do Confaz.

42. Nesse contexto de grande insegurança jurídica e guerra fiscal entre os entes federados, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 160/2017. A norma possibilitou que os Estados, mediante aprovação de Convênio do Confaz com quórum facilitado (2/3 em vez de unanimidade das unidades federadas e 1/3 das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País), concedessem remissão de todos os créditos tributários, constituídos ou não pelo fisco, referente a benefícios fiscais instituídos





anteriormente sem a aprovação do Confaz. A LC também permitiu a reinstituição dos benefícios então vigentes por prazos que podem ser de 1 ou 15 anos, de acordo com a natureza do incentivo.

43. Deste modo, a norma federal permitiu a convalidação dos benefícios irregulares do passado e a sua reinstituição por prazo determinado. Para tanto os Estados deveriam primeiramente inventariar todos os atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais e publicar nos seus respectivos diários oficiais, bem como inventariar a documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos seus benefícios vigentes para efetuar o depósito na Secretaria Executiva do Confaz.

44. Tais providências foram materializadas em Mato Grosso com a edição dos Decretos Estaduais nº 1.420/2018 e nº 1.767/2018, nos quais foram relacionados todos os atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais e por meio do Certificado de Registro e Depósito – SE/CONFAZ nº 46/2018, por meio do qual o Estado depositou no CONFAZ as planilhas dos atos normativos (vigentes ou não) e dos atos concessivos dos benefícios fiscais vigentes em 8 de agosto de 2017 (certificado disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/certificado-registro-deposito-cv-icms-190-17-1> - consulta realizada em 10/08/2024).

45. Sob outro enfoque, a Lei Complementar Federal também criou o instituto da extensão de benefícios fiscais, que consiste na possibilidade atribuída às unidades federadas de aderir aos benefícios concedidos ou prorrogados por outro ente federativo da mesma região. Utilizando esse mecanismo, Mato Grosso aprovou, por exemplo, a Lei nº 10.982/2019, na qual aderiu à Lei nº 3.168/2003 do Distrito Federal, instituindo benefício fiscal para o setor de restaurantes e bares.

46. Para regulamentar a Lei Complementar nº 160/2017, foi aprovado no âmbito do Confaz o Convênio ICMS nº 190/2017. Por sua vez, o Estado de MT instituiu a Lei Complementar nº 631/2019 e o Decreto nº 273/2019 para se adequar aos atos normativos federais.

47. Por derradeiro, com a aprovação da EC nº 132/2023, que altera o Sistema Tributário Nacional, os incentivos e benefícios fiscais do ICMS então vigentes serão mantidos até 31/12/2032, extinguindo-se a partir de 2033, na esteira da extinção do ICMS (art. 129 do





ADCT) e da implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (art. 156-A da CF), o qual não será objeto da concessão de incentivos ou benefícios fiscais fora das hipóteses previstas no texto constitucional (art. 156-A, X, da CF).

2.3. Panorama sobre os Incentivos Fiscais de Mato Grosso

2.3.1. Série Histórica

48. Conforme já mencionado neste trabalho de fiscalização, a concessão de incentivos fiscais resulta na perda de arrecadação pelo Estado (renúncia de receitas).

49. Nesse sentido, o artigo 150, § 6º, da Constituição da República, dispõe que "*qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica*". Dessa forma, o constituinte, além de estabelecer a lei como instrumento normativo adequado para a concessão dos benefícios fiscais, também previu a observância à especificidade da lei. Portanto, a norma concessiva deve tratar exclusivamente acerca das matérias relacionadas aos benefícios tributários.

50. A LRF dispõe no art. 4º, § 2º, que o anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Para cumprir esse dispositivo legal, as LDOs do Estado anualmente apresentam o valor estimado da renúncia de receitas.

51. Por sua vez, o Balanço Geral do Estado a cada ano apresenta a renúncia de receita registrada ocorrida ao longo do exercício.

52. A tabela seguinte apresenta a renúncia de receita estimada e registrada de Mato Grosso nos últimos cinco exercícios (2019 a 2023):

Tabela 1 – Previsão da renúncia de receita X renúncia de receita efetiva (2019 a 2023) – valores em reais

Ano de referência	Lei da LDO	Renúncia de receita estimada informada nas LDOs (A)	Renúncia de receita registrada informada nos Balanços Gerais (B)	Percentual: B/A
2019	10.835/2018	3.832.026.488,56	3.422.987.685,47	89,33%
2020	10.986/2019	6.356.218.260,23	4.513.390.940,86	71,01%
2021	11.241/2020	5.645.375.322,22	9.503.887.113,14	168,35%
2022 (*)	11.549/2021	8.512.228.756,84	11.660.377.416,67	136,98%



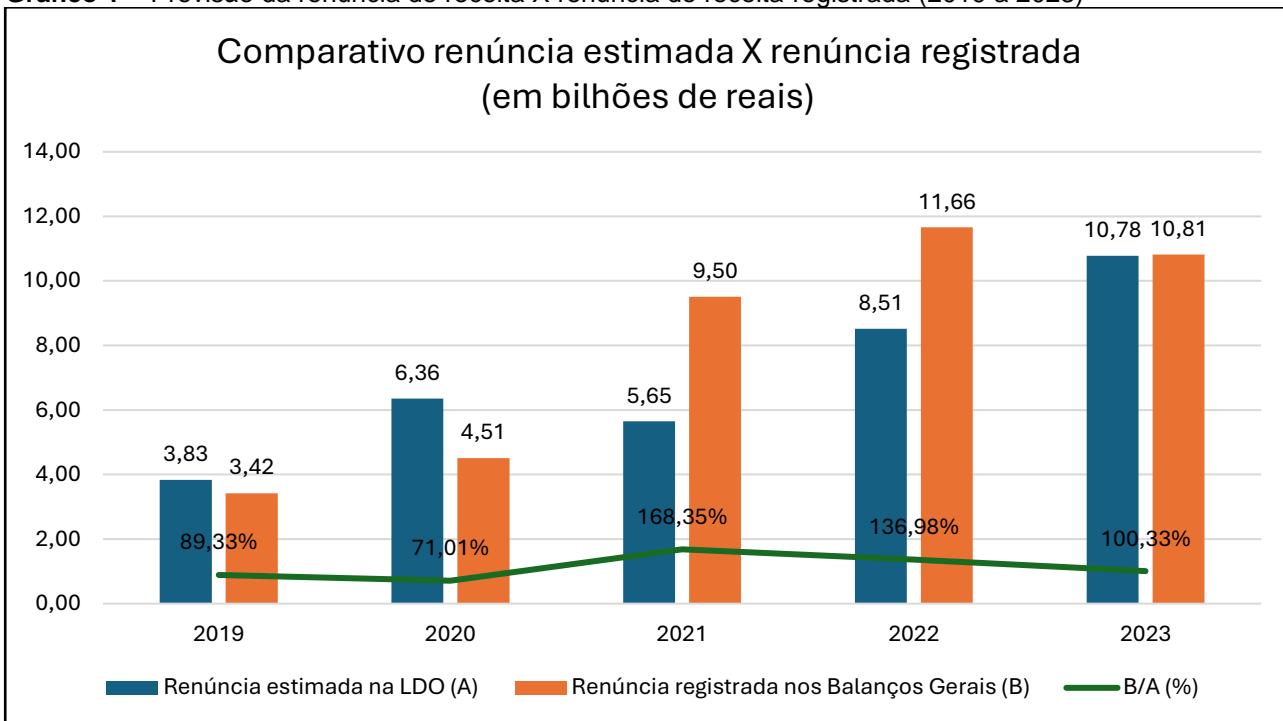


Ano de referência	Lei da LDO	Renúncia de receita estimada informada nas LDOs (A)	Renúncia de receita registrada informada nos Balanços Gerais (B)	Percentual: B/A
2023	11.955/2022	10.779.509.190,11	10.814.707.662,47	100,33%

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos das LDOs do Estado de MT referente 2019 a 2023 (renúncia estimada) disponíveis em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/orcamento?c=11387798&e=11400191> (consulta em 08/08/2024) e dados extraídos dos Balanços Gerais do Estado de MT 2019 a 2023 (renúncia registrada) disponíveis em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/balanco-geral> (consulta em 07/08/2024). (*) Alterada pela Lei nº 11.665/2022.

53. A partir dos dados tabelados acima, elaborou-se a representação gráfica da renúncia de receitas estimada e registrada do período:

Gráfico 1 – Previsão da renúncia de receita X renúncia de receita registrada (2019 a 2023)



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos da Tabela 1 deste Relatório.

54. Da análise dos dados acima apresentados, constata-se que:

- As estimativas da renúncia de receitas dos anos de 2019 e 2023 refletiram satisfatoriamente a renúncia de receitas registrada dos respectivos exercícios, com uma margem de erro tolerável;
- Em 2020 a renúncia registrada correspondeu 71% da renúncia estimada, indicando a superestimativa da renúncia de receita;
- Em 2021 e 2022 a renúncia prevista foi subestimada uma vez que em qualquer desses dois anos a renúncia registrada foi significativamente superior à estimada;
- De 2020 para 2021 a renúncia de receita teve um aumento superior a 100% passando de 4,51 bilhões de reais em 2020 para 9,5 bilhões de reais em 2021.





55. Na tabela seguinte, apresenta-se os valores da receita arrecadada e da renúncia de receita registrada de Mato Grosso nos últimos cinco exercícios (2019 a 2023):

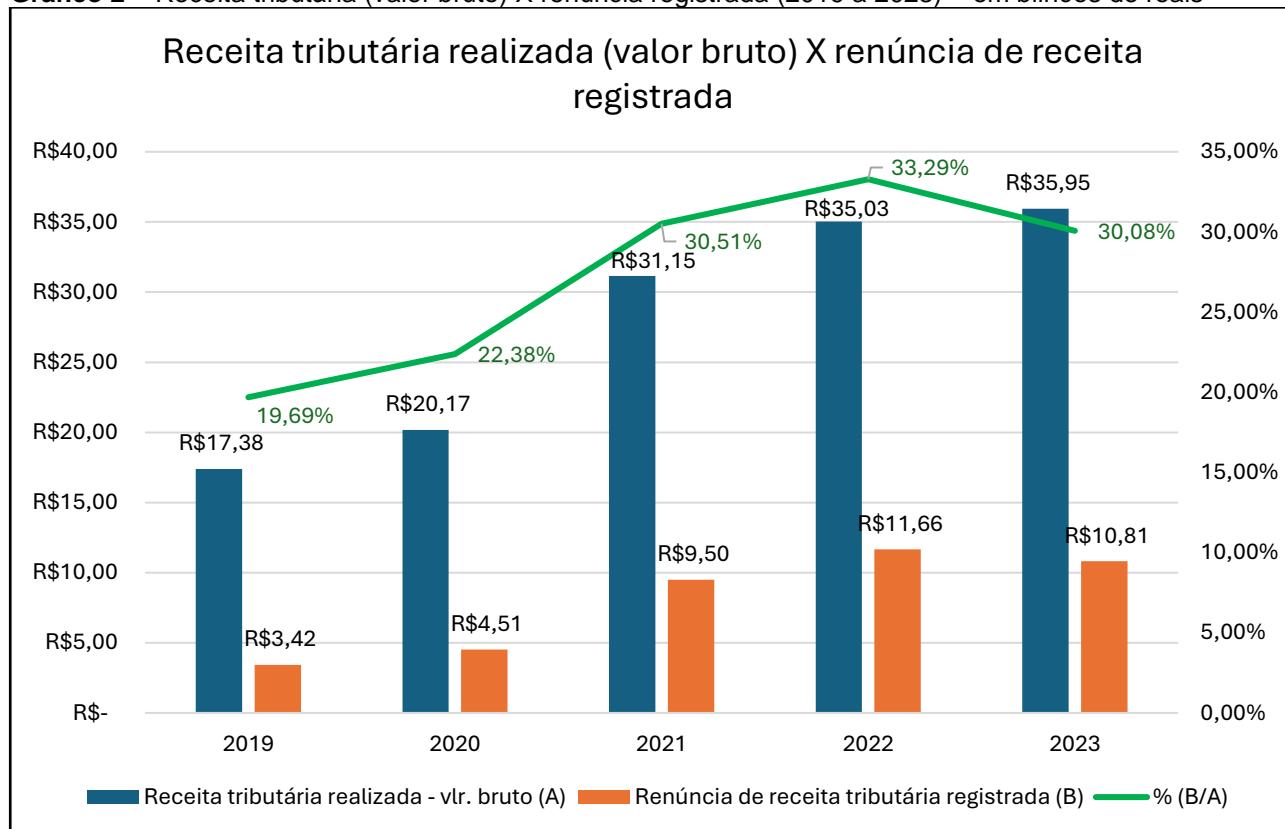
Tabela 2 – Receita tributária realizada (valor bruto) X renúncia de receita registrada (2019 a 2023) – em R\$

Ano de referência	Receita tributária realizada (valor bruto) (A)	Renúncia de receita tributária registrada (B)	Percentual: B/A
2019	17.382.213.955,57	3.422.987.685,47	19,69%
2020	20.165.482.927,15	4.513.390.940,86	22,38%
2021	31.148.892.784,04	9.503.887.113,14	30,51%
2022	35.026.891.770,60	11.660.377.416,67	33,29%
2023	35.950.419.223,67	10.814.707.662,47	30,08%

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos dos Balanços Gerais do Estado de MT 2019 a 2023, disponíveis em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/balanco-geral> (consulta em 07/08/2024).

56. A partir dos dados tabelados acima, elaborou-se a representação gráfica da receita tributária realizada (valor bruto) e da renúncia de receita registrada no período:

Gráfico 2 – Receita tributária (valor bruto) X renúncia registrada (2019 a 2023) – em bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos da Tabela 2 deste Relatório.

57. A partir dos dados apresentados na tabela e gráfico acima, verifica-se uma tendência de aumento percentual da renúncia de receitas em relação à receita tributária bruta (com





exceção do ano de 2023), uma vez que o percentual era de 19,69% em 2019 e aumentou ano a ano chegando a 33,29% em 2022 e 30,08% em 2023.

58. Importante mencionar que – conforme informação técnica apresentada pela SEFAZ (Doc. nº 538884/2024, pp. 07/18) – até o início da vigência da Lei Complementar nº 631/2019 o Estado não considerava no rol de benefícios e incentivos, para fins orçamentários, aqueles estabelecidos na CF, por constituírem imunidade tributária, bem como os decorrentes de convênios aprovados pelo CONFAZ, por serem concedidos em caráter genérico e indiscriminado, e não consistir em tratamento individualizado.

59. Até 2019 os registros concentravam-se nos benefícios programáticos e alguns poucos benefícios de caráter geral concedido no âmbito de Convênios do ICMS.

60. A partir do início da vigência da Lei Complementar nº 631/2019, em 2020, a SEFAZ-MT passou a considerar como renúncia fiscal todos os dispositivos que versam sobre qualquer espécie de tratamento diferenciado, sejam eles concedidos em caráter geral ou não, ou ainda, por prazo determinado ou indeterminado, excetuando-se as imunidades tributárias.

61. Além da ampliação do rol de benefícios fiscais registrados, foram implementadas uma série de ações para aprimorar o controle da renúncia fiscal, a exemplo do desenvolvimento de solução tecnológica para o registro do valor do benefício fruído, em cada mês, no campo próprio da Escrituração Fiscal Digital – EFD do estabelecimento beneficiário.

62. O resultado desse esforço na gestão da renúncia de receita é evidenciado no avanço dos registros contábeis do último decênio, que demonstra a evolução do número de benefícios registrados pela Sefaz, por dispositivo legal do ICMS, conforme demonstrado na tabela a seguir.





Tabela 3 – Evolução da quantidade de benefícios do ICMS registrados (2014-2023)

Ano	Quantidade de benefícios registrados ICMS – por dispositivo legal	Renúncia ICMS (milhões de R\$) (A)	Receita ICMS Principal ¹ (milhões de R\$) (B)	% Receita ICMS Bruto (A)/(A+B)
2014	5	R\$ 1.574,79	R\$ 6.991,02	18%
2015	5	R\$ 1.623,86	R\$ 7.922,87	17%
2016	5	R\$ 1.858,17	R\$ 8.434,27	18%
2017	8	R\$ 1.797,81	R\$ 9.049,90	17%
2018	16	R\$ 2.423,27	R\$ 10.224,09	19%
2019	19	R\$ 2.989,66	R\$ 10.933,36	21%
2020	145	R\$ 4.360,21	R\$ 12.609,79	26%
2021	184	R\$ 7.952,09	R\$ 18.352,90	30%
2022	191	R\$ 10.926,60	R\$ 19.413,51	36%
2023	201	R\$ 9.949,28	R\$ 20.546,87	33%

Fonte: Documento Digital nº 538884/2024, pp. 10.

63. Verifica-se que até 2016 a SEFAZ registrava exclusivamente as renúncias decorrentes dos Programas de Desenvolvimento do Estado (05 itens), sendo iniciado, a partir de 2017, os trabalhos para estimar as renúncias do Regulamento ICMS, o que se intensificou com o início da vigência da Lei Complementar nº 631/2019, em 2020 (145 itens), ampliando-se, a partir de então, a quantidade de benefícios registrados a cada ano (201 itens em 2023).

64. Nesse contexto, constata-se que a evolução do percentual da renúncia fiscal registrada em relação à receita arrecadada nos últimos 05 (cinco) anos, que saltou de 19,69% em 2019 para 30,08% em 2023, deve ser interpretada com temperamentos, pois parte da evolução desse indicador é explicada pela mudança metodológica ocorrida a partir de 2020, e não, necessariamente, pela ampliação da política de benefícios fiscais do Estado.

65. Posto isto, constata-se que os exercícios financeiros de 2021 a 2023 apresentam maior estabilidade na quantidade de benefícios registrados, permitindo a comparação, com maior segurança, da evolução percentual da renúncia fiscal registrada no período. Nesse sentido, observa-se que o percentual da renúncia de receita registrada em relação à receita tributária realizada não apresentou grandes variações nos anos de 2021 a 2023 (30,5%; 33,3%; e 30,1%; respectivamente) (gráfico 2).

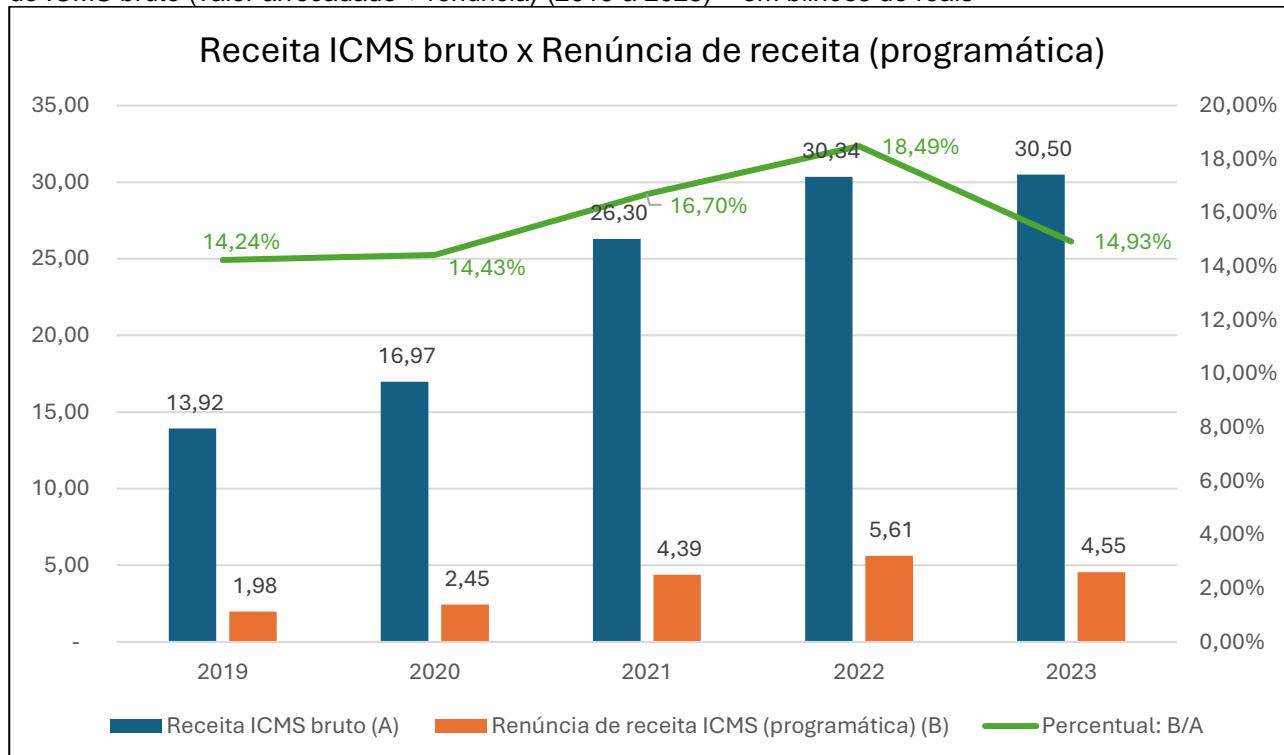
66. Não obstante, visando uma ampliação do período da análise com o objetivo de avaliar o impacto da Lei Complementar nº 631/2019 sobre a renúncia fiscal programática





concedida pelo Estado por meio de dados comparáveis, apresenta-se no gráfico a seguir o percentual da **renúncia fiscal programática do ICMS** em relação à **receita do ICMS bruto** (receita arrecadada + renúncia de receita) no período de 2019 a 2023.

Gráfico 3 – Renúncia de receita registrada decorrente de incentivos fiscais programáticos do ICMS x Receita do ICMS bruto (valor arrecadado + renúncia) (2019 a 2023) – em bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos do Doc. nº 538884/2024 e de planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179).

67. Verifica-se que a partir de 2020 – quando entrou em vigor a Lei Complementar nº 631/2019 e os incentivos fiscais programáticos do ICMS passaram a ser concedidos de forma mais isonômica e com significativa redução na burocracia – houve, até 2022, um crescimento anual no percentual da renúncia da receita decorrente dos incentivos fiscais programáticos em relação à receita do ICMS bruto (de 14,43% para 18,49%).

68. Porém, essa tendência de crescimento foi interrompida em 2023, quando o percentual da renúncia da receita decorrente dos incentivos programáticos do ICMS correspondeu a 14,93% da receita do ICMS bruto, refletindo a redução do valor absoluto da renúncia registrada nesse mesmo exercício em comparação com a do anterior.

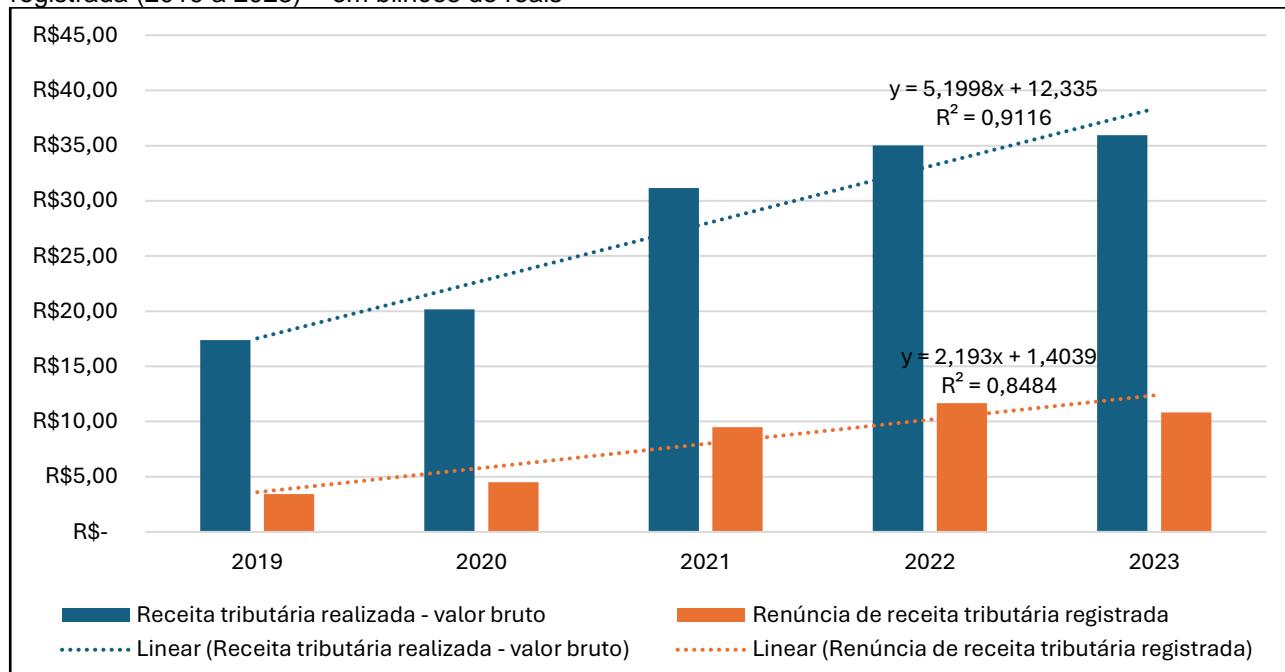
69. Considerando todo o período analisado (2019 a 2023) verifica-se que a relação da renúncia programática com o valor do ICMS bruto teve um crescimento de apenas 0,69 pontos percentuais, saindo de 14,24% em 2019 para 14,93% em 2023.





70. Por fim, apresenta-se no gráfico a seguir uma análise comparativa das linhas de tendência da receita tributária bruta e da renúncia de receita registrada entre 2019 e 2023:

Gráfico 4 – Tendência linear de crescimento da receita tributária bruta e da renúncia de receita tributária registrada (2019 a 2023) – em bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos da Tabela 2 deste Relatório.

71. O gráfico acima evidencia que tanto a receita tributária bruta quanto a renúncia de receita apresentam uma linha de tendência linear crescente no período analisado. Contudo, a inclinação da linha de tendência da receita tributária bruta do Estado (coeficiente angular: 5,1998) é superior à inclinação da linha de tendência observada na renúncia de receita (coeficiente angular: 2,193). Isso significa que a taxa de crescimento da receita é superior à taxa de crescimento da renúncia registrada.

72. Ademais, verifica-se que com o crescimento anual da receita tributária bruta é normal que a renúncia da receita também apresente uma tendência de crescimento, uma vez que os incentivos e benefícios fiscais são concedidos de forma proporcional aos tributos devidos pelos contribuintes.

73. Diante do exposto, verifica-se que a situação encontrada não indica qualquer indício de que a renúncia de receita concedida no período analisado tenha impactado negativamente a arrecadação tributária do Estado.





2.3.2. Renúncias de receitas por tributo

74. Com base no Balanço Geral do Estado, verificou-se que em 2023 a renúncia de receitas ocorreu em três tributos: ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos). A tabela seguinte apresenta a renúncia de receita por tributo ocorrida no ano de 2023:

Tabela 4 – Renúncia de receita registrada de 2023 por tributo

Tributo	Desmembramento	Valor (R\$)
IPVA	Principal	296.746.108,90
	Refis Extraordinário-Dec. 1046/2021-Dívida Ativa-Multas e Juros de Mora da dívida ativa	15.881.482,89
Total IPVA		312.627.591,79
ITCD	Principal	107.926.543,63
	Refis Extraordinário-Dec. 1046/2021-Dívida Ativa-Multas e Juros de Mora da dívida ativa	13.060.098,40
	Multas	31.865,41
	Refis Extraordinário-Dec. 1046/2021-Multas	6.643.251,82
	Juros de mora	9.572,94
	Refis Extraordinário-Dec. 1046/2021-Juros de Mora	2.551.625,90
Total ITCD		130.222.958,10
ICMS	Principal	10.044.319.785,90
	Dívida ativa	10.130,87
	Dívida Ativa-Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa	11.837,47
	Refis Extraordinário-Dec. 905/2021-Dívida Ativa-Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa	159.767.113,90
	Refis Extraordinário-Dec. 905/2021-Multas	93.552.660,34
	Multas	774.749,39
	Juros de mora	2.249.166,46
	Refis Extraordinário-Dec. 905/2021-Juros de Mora	71.171.668,04
Total ICMS		10.371.857.112,37
TOTAL GERAL		10.814.707.662,26

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos do Balanço Geral do Estado de MT de 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/balanco-geral> (consulta em 07/08/2024).

75. Com base nos dados acima tabelados, depreende-se que a renúncia de receita em Mato Grosso ocorre essencialmente em âmbito do ICMS, uma vez que o total da renúncia nesse tributo em 2023 (R\$ 10,37 bilhões) corresponde a 95,91% do total da renúncia de receita ocorrida no exercício (R\$ 10,81 bilhões). Já a renúncia de receita do IPVA (R\$ 312,6

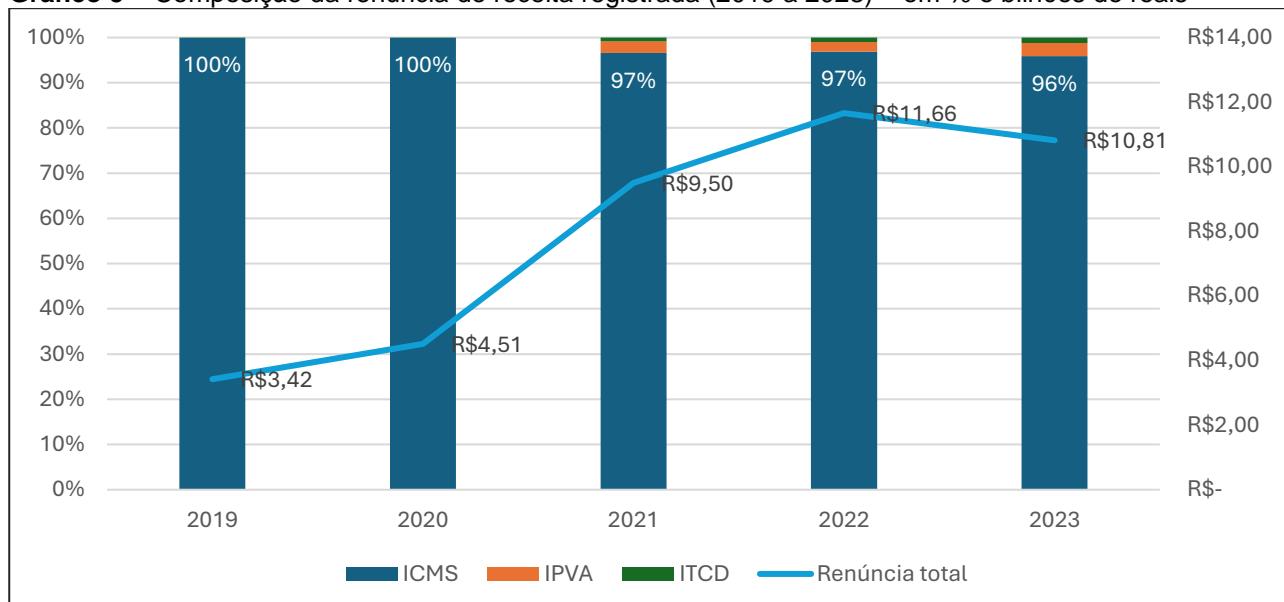




milhões) respondeu por 2,89% do total da renúncia de receita de 2023 e a renúncia referente ao ITCD (R\$ 130,2 milhões) representou apenas 1,20% da renúncia de 2023.

76. Observe-se que, embora na tabela acima tenham constado apenas dados referentes a 2023, em consulta aos Balanços Gerais do Estado, referentes aos anos de 2019 a 2022, esta equipe constatou situação análoga, sendo que nesses dois exercícios a renúncia de receita referente ao ICMS também representou mais de 95% do total da renúncia de receita de cada um desses exercícios, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Composição da renúncia de receita registrada (2019 a 2023) – em % e bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos do Balanço Geral do Estado de MT de 2021 a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/balanco-geral> (consulta em 07/08/2024).

77. A partir da constatação de que a renúncia de receita ocorre essencialmente em âmbito do ICMS, bem como considerando as mudanças metodológicas no registro da renúncia de receita implementadas a partir de 2020, já cabe mencionar que neste trabalho será objeto de análise a renúncia de receita referente ao ICMS do período de 2020 a 2023.

2.3.3. Renúncias de receita por setores da economia

78. Com base nos documentos fornecidos pela SEFAZ/MT, entre outras classificações, os ramos da economia mato-grossense que recebem incentivos fiscais (renúncia de receitas) podem ser classificados em Grande Setor (comércio e serviços, agropecuária e indústria), Setor (veículos e autopeças, comércio varejista, agricultura, agroindústria, indústria de transformação, indústria extrativa etc.) e Subsetor (comércio atacadista de commodities, cultivo de soja, indústria geral etc.).





79. Na tabela a seguir apresentam-se os valores registrados da renúncia da receita por grande setor, considerando a totalidade dos incentivos fiscais registrados no período.

Tabela 5 – Renúncia de receita registrada por grande setor – 2019 a 2023

Grande Setor	2019	2020	2021	2022	2023
INDUSTRIA	1.647.496.270,41	2.534.781.300,69	5.141.902.183,91	6.582.878.014,56	5.827.431.604,36
COMERCIO E SERVICOS	165.486.325,22	342.274.215,77	1.845.973.627,09	3.041.051.524,12	2.856.500.817,57
NÃO IDENTIFICADO	1.276.674.856,99	1.200.649.229,07	1.379.526.026,36	633.946.301,62	648.415.925,83
AGROPECUARIA	333.330.232,85	435.686.195,31	847.244.774,04	1.068.103.999,27	982.645.213,53
Total Geral	3.422.987.685,47	4.513.390.940,84	9.214.646.611,40	11.325.979.839,57	10.314.993.561,30

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

80. Verifica-se na tabela acima que o principal grande setor destinatário dos incentivos fiscais do Estado é a Indústria (56%), seguido do setor de comércio e serviços (21%) e, por último, do setor agropecuária (9,5%). Registra-se que o grande setor de Indústria abrange subsetores que possuem forte relação com o agronegócio do Estado, a exemplo da agroindústria e da indústria frigorífica.

81. Na tabela a seguir apresenta-se o título exemplificativo a renúncia fiscal registrada no ano de 2023 por subsetor, por meio da qual é possível identificar os subsetores vinculados à cadeia do agronegócio, principal matriz econômica do Estado, donde se constata a relevância da participação do agronegócio na renúncia fiscal do Estado (61,87%).

Tabela 6 – Renúncia de receita registrada por subsetor – ano de 2023

Subsetor	Valor
Industria Frigorifica	R\$ 1.768.910.974,41
Agroindústria	R\$ 1.727.241.620,54
Industria Geral	R\$ 927.734.703,22
Fabricação de Álcool	R\$ 898.768.971,00
Não identificado	R\$ 648.415.925,83
Cultivo de Soja	R\$ 643.788.377,87
Comercio Atacadista Maq. e Equip. Uso Agropec.	R\$ 589.491.613,77
Supermercados e Alimentos	R\$ 419.107.083,27
Comercio Atacadista Geral	R\$ 399.822.138,86
Outros	R\$ 377.394.986,77
Comercio Atacadista de Alimentos e afins	R\$ 336.514.774,95
Comercio Atacadista de Commodities	R\$ 308.291.515,69
Fabricação de Biodiesel	R\$ 217.871.830,68
Veiculos e Autopeças	R\$ 208.494.822,70
Cultivo de Algodão Herbáceo	R\$ 173.625.884,49





Subsetor	Valor
Industria Extrativa	R\$ 130.999.755,03
Veículos e Autopeças	R\$ 106.643.778,45
Bebidas Não alcóolicas	R\$ 79.842.703,44
Transporte de Carga	R\$ 73.731.062,85
Comercio Varejista de Materiais de Construção	R\$ 55.908.780,49
Criação de Bovinos e Bufalinos	R\$ 53.382.359,08
Industria Madeireira	R\$ 50.235.106,95
Industria do Cimento	R\$ 47.427.454,00
Comercio Atacadista Maq. e Equip. exceto Agropec.	R\$ 29.038.785,44
Comercio Varejista de Bens Duráveis (exceto veículos)	R\$ 25.066.628,34
Comercio Varejista Geral	R\$ 11.799.578,82
Bebidas Alcóolicas	R\$ 5.442.344,35
Total Geral	R\$ 10.314.993.561,30
Total Agronegócio (destacado)	R\$ 6.381.373.147,53
%	61,87%

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/83).

82. Na tabela a seguir apresenta-se a renúncia de receita registrada no período de 2019 a 2023 por subsetor, considerando apenas os incentivos fiscais referentes ao ICMS com a exclusão do Refis, que somam o valor de R\$ 36.610.025.098,71, correspondente a 94,37% da renúncia de receita total registrada no mesmo período.

Tabela 7 – Subsetores beneficiários de incentivos fiscais de ICMS com exclusão do Refis (em milhões R\$)

Subsetor	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
01 - Agroindústria	740,59	1.062,91	1.678,92	2.034,85	1.727,24	7.244,51	19,8%
02 - Industria Frigorífica	339,52	810,42	1.963,65	1.968,61	1.768,91	6.851,10	18,7%
03 - Fabricação de Álcool	39,25	120,13	559,93	1.221,82	898,77	2.839,90	7,8%
04 - Industria Geral	192,02	223,92	471,67	719,87	927,73	2.535,21	6,9%
05 - Cultivo de Soja	217,05	293,98	536,92	635,61	643,79	2.327,35	6,3%
06 - Com. Atacad. Maq. e Equip. Uso Agropec.	22,70	1,58	367,16	733,06	589,49	1.714,00	4,7%
07 - Com. Atacad. Commodit	53,80	57,38	261,66	468,53	308,29	1.149,66	3,1%
08 - Fabricação de Biodiesel	67,17	180,50	288,64	291,65	217,87	1.045,83	2,9%
09 - Comercio Atacadista de Alimentos e afins	22,31	104,16	187,07	391,95	336,51	1.042,01	2,8%
10 - Supermercados e Alimentos	0,23	15,24	278,30	326,69	419,11	1.039,56	2,8%
11 - Com. Atacadista Geral	16,33	55,63	197,01	347,78	399,82	1.016,57	2,8%





Subsetor	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
12 - Cultivo de Algodão Herbáceo	106,60	103,81	244,70	285,94	173,63	914,67	2,5%
13 - Veículos e Autopeças	2,14	23,17	169,97	294,69	208,49	698,46	1,9%
14 - Bebidas Não Alcólicas	67,71	60,04	88,20	102,29	79,84	398,09	1,1%
15 - Comercio Varejista de Materiais de Const.	0,10	12,53	124,87	123,48	55,91	316,89	0,9%
16 - Outros subsetores	1.535,48	1.234,81	533,43	979,78	1.192,72	5.476,23	15,0%
Total Geral	3.422,99	4.360,21	7.952,09	10.926,60	9.948,14	36.610,03	100%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/83).

83. Conforme tabela acima, os 15 (quinze) subsetores da economia mato-grossense maiores beneficiários de incentivos fiscais de ICMS no período de 2019 a 2023 receberam no período R\$ 31.133.799.807,07, equivalente a 85% do total dos incentivos do ICMS concedidos no período.

84. Considerando a relevância e materialidade desses subsetores, na tabela seguinte será realizada uma análise comparativa relacionando o incentivo fiscal e o ICMS bruto (arrecadado + renúncia) desses quinze subsetores no período de 2019 a 2023.

Tabela 8 – Comparativo da renúncia fiscal do ICMS x Receita do ICMS bruto (soma 2019 a 2023) (R\$)

Subsetor	Renúncia ICMS 2019 a 2023 (A)	ICMS realizado 2019 a 2023 (B)	ICMS bruto 2019 a 2023 (C=A+B)	% (A/C)
01 - Fabricação de Biodiesel	1.045.832.245,28	222.334.811,36	1.268.167.056,64	82,5%
02 - Agroindústria	7.244.509.170,35	2.488.323.385,88	9.732.832.556,23	74,4%
03 - Industria Frigorífica	6.851.100.834,70	2.689.616.031,60	9.540.716.866,30	71,8%
04 - Cultivo de Algodão Herbáceo	914.665.106,62	433.637.222,42	1.348.302.329,04	67,8%
05 - Cultivo de Soja	2.327.348.571,48	1.597.378.164,10	3.924.726.735,58	59,3%
06 - Fabricação de Álcool	2.839.902.575,68	2.969.810.989,71	5.809.713.565,39	48,9%
07 - Com. Atacad. Maq. e Equip. Uso Agropec.	1.713.995.280,78	1.951.323.377,67	3.665.318.658,45	46,8%
08 - Bebidas Não Alcólicas	398.088.954,30	507.970.882,65	906.059.836,95	43,9%
09 - Supermercados e Alimentos	1.039.559.405,58	2.762.536.329,72	3.802.095.735,30	27,3%
10 - Comercio Atacadista de Commodities	1.149.657.218,59	3.076.033.806,49	4.225.691.025,08	27,2%
11 - Comercio Atacadista de Alimentos e afins	1.042.007.425,00	3.117.001.830,59	4.159.009.255,59	25,1%





Subsetor	Renúncia ICMS 2019 a 2023 (A)	ICMS realizado 2019 a 2023 (B)	ICMS bruto 2019 a 2023 (C=A+B)	% (A/C)
12 - Industria Geral	2.535.213.549,04	8.083.529.815,66	10.618.743.364,70	23,9%
13 - Comercio Atacadista Geral	1.016.566.401,27	4.049.160.417,62	5.065.726.818,89	20,1%
14 - Veiculos e Autopeças	698.459.908,41	4.016.181.096,47	4.714.641.004,88	14,8%
15 - Comercio Varejista de Materiais de Const.	316.893.159,98	2.563.907.285,86	2.880.800.445,84	11,0%
16 - Outros subsetores	5.476.225.291,64	41.327.645.934,50	46.803.871.226,14	11,7%
Totais	36.610.025.098,71	81.856.391.382,30	118.466.416.481,01	30,9%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados de incentivos fiscais extraídos da planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17183) e dados da receita realizada extraído de planilha obtida no seguinte endereço eletrônico (ID 17186): <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>

Nota 01: O “ICMS realizado” (coluna B) é composto apenas pelo valor principal do tributo (excluído multas e juros), líquido da renúncia de receita. A receita do fundo de combate à pobreza foi considerada na composição do valor principal do ICMS. Esses valores foram extraídos de <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>, acessado em 30/10/2024.

Nota 02: O “ICMS bruto” (coluna C) foi obtido a partir da soma da renúncia fiscal do ICMS (coluna A) com o valor do ICMS realizado (coluna B) e representa o valor bruto do ICMS que seria devido ao Estado se não houvesse incentivo fiscal.

85. Conforme tabela acima, o incentivo fiscal médio do período de 2019 a 2023 referente ao ICMS correspondeu a 30,90% do ICMS bruto do mesmo período (ICMS realizado + Renúncia fiscal do ICMS). Contudo, ao se analisar o percentual por subsetor, verifica-se a existência de grande disparidade entre os subsetores. Enquanto para o subsetor de fabricação de biodiesel o incentivo correspondeu 82,5% do ICMS bruto (maior percentual entre os subsetores), para o subsetor de Comercio Varejista de Materiais de Construção o incentivo correspondeu a 11% (menor percentual entre os quinze primeiros subsetores).

86. Deste modo, subentende-se que o percentual de incentivo concedido aos produtos que compõem os subsetores apresenta grande variação entre si.

87. Por fim, considerando que os subsetores da Agroindústria e da Indústria Frigorífica foram os maiores destinatários de incentivos fiscais do ICMS (38,5% do total renunciado) e que figuram dentre os três primeiros subsetores com maior percentual do valor bruto do ICMS renunciado (74,4% e 71,8%, respectivamente), apresenta-se nas tabelas e gráficos a seguir o comparativo anual da renúncia fiscal de ICMS realizada junto a esses subsetores com o valor do ICMS bruto ou normal (ICMS realizado + renúncia ICMS).





Tabela 9 – Comparativo da renúncia do ICMS x Receita ICMS bruto – Agroindústria (R\$)

Ano	Renúncia ICMS (A)	ICMS realizado (B)	ICMS normal (C=A+B)	% (A/C)
2019	740.587.081,64	323.871.682,28	1.064.458.763,92	69,6%
2020	1.062.906.870,39	422.017.106,00	1.484.923.976,39	71,6%
2021	1.678.924.352,74	642.507.827,88	2.321.432.180,62	72,3%
2022	2.034.849.245,03	558.017.184,05	2.592.866.429,08	78,5%
2023	1.727.241.620,54	541.909.585,67	2.269.151.206,21	76,1%
TOTAL	R\$ 7.244.509.170,35	R\$ 2.488.323.385,88	9.732.832.556,23	74,4%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados de incentivos fiscais extraídos da planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/83) e dados da receita realizada extraído de planilha obtida no seguinte endereço eletrônico (ID 17186): <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>

Nota 01: O “ICMS realizado” (coluna B) é composto apenas pelo valor principal do tributo (excluído multas e juros), líquido da renúncia de receita. A receita do fundo de combate à pobreza foi considerada na composição do valor principal do ICMS. Esses valores foram extraídos de <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>, acessado em 30/10/2024.

Nota 02: O “ICMS normal” (coluna C) foi obtido a partir da soma da renúncia fiscal do ICMS (coluna A) com o valor do ICMS realizado (coluna B) e representa o valor normal do ICMS que seria devido ao Estado se não houvesse incentivo fiscal.

Tabela 10 – Comparativo da renúncia do ICMS x Receita ICMS bruto – Indústria Frigorífica (R\$)

Ano	Renúncia ICMS (A)	ICMS realizado (B)	ICMS normal (C=A+B)	% (A/C)
2019	339.517.860,00	383.380.314,74	722.898.174,74	47,0%
2020	810.416.273,66	502.276.857,71	1.312.693.131,37	61,7%
2021	1.963.645.636,48	651.862.315,45	2.615.507.951,93	75,1%
2022	1.968.610.090,15	511.933.525,78	2.480.543.615,93	79,4%
2023	1.768.910.974,41	640.163.017,92	2.409.073.992,33	73,4%
TOTAL	R\$ 6.851.100.834,70	R\$ 2.689.616.031,60	9.540.716.866,30	71,8%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados de incentivos fiscais extraídos da planilha eletrônica fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/83) e dados da receita realizada extraído de planilha obtida no seguinte endereço eletrônico (ID 17186): <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>

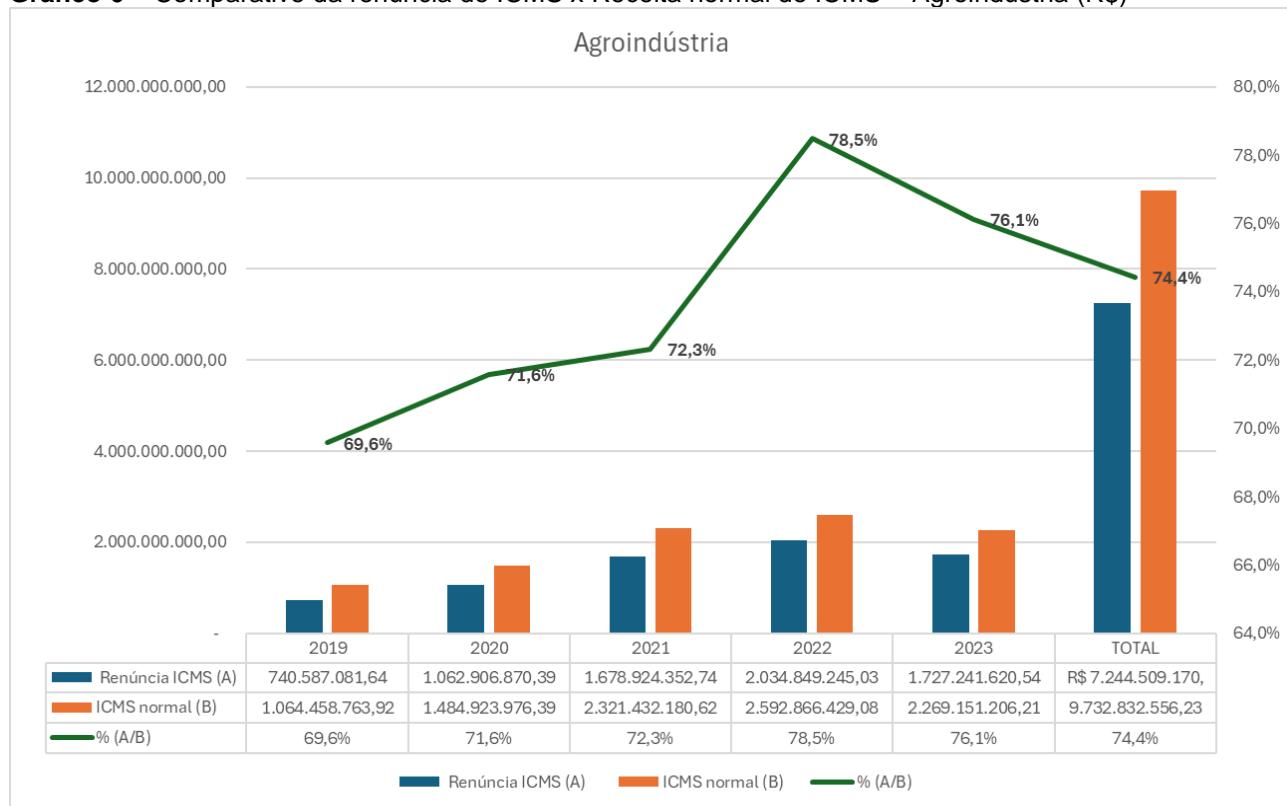
Nota 01: O “ICMS realizado” (coluna B) é composto apenas pelo valor principal do tributo (excluído multas e juros), líquido da renúncia de receita. A receita do fundo de combate à pobreza foi considerada na composição do valor principal do ICMS. Esses valores foram extraídos de <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/6847228-receita>, acessado em 30/10/2024.

Nota 02: O “ICMS normal” (coluna C) foi obtido a partir da soma da renúncia fiscal do ICMS (coluna A) com o valor do ICMS realizado (coluna B) e representa o valor normal do ICMS que seria devido ao Estado se não houvesse incentivo fiscal.



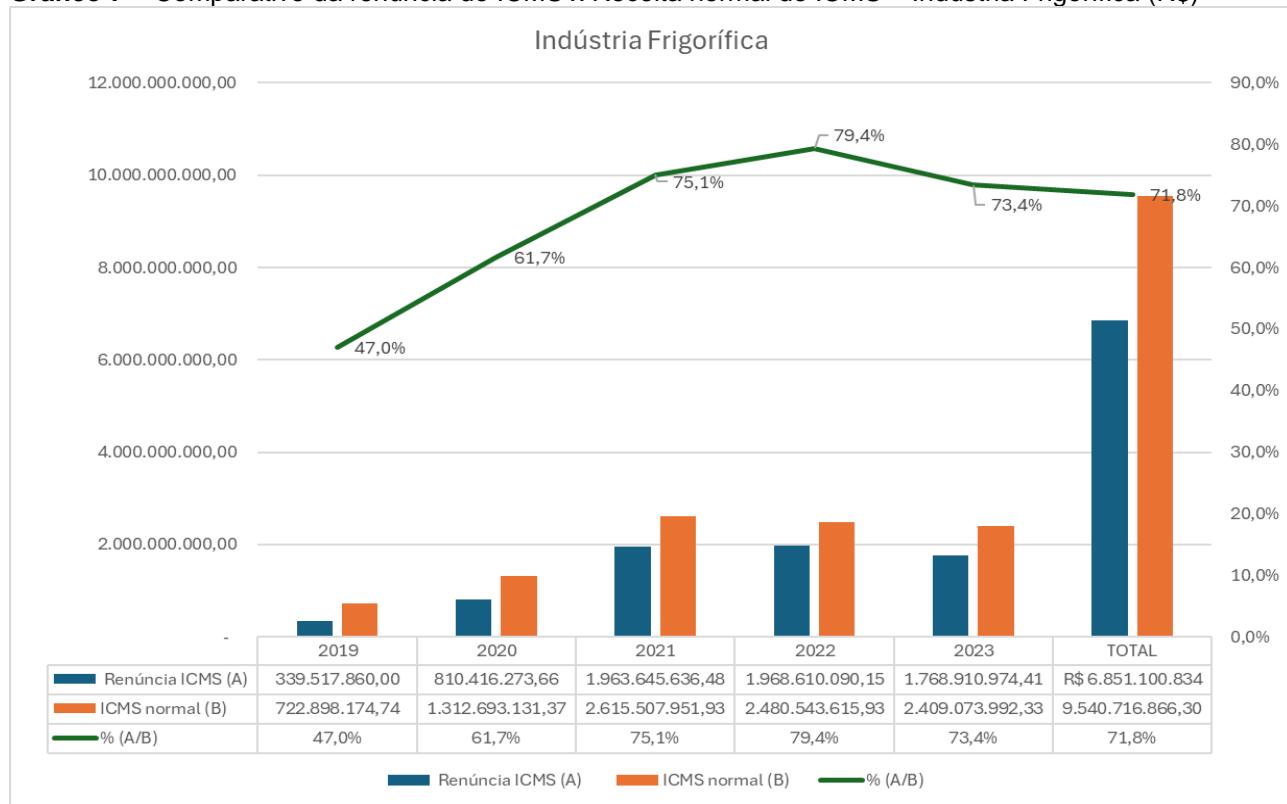


Gráfico 6 – Comparativo da renúncia do ICMS x Receita normal do ICMS – Agroindústria (R\$)



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados da Tabela 18 deste Relatório.

Gráfico 7 – Comparativo da renúncia do ICMS x Receita normal do ICMS – Indústria Frigorífica (R\$)



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados da Tabela 19 deste Relatório.





2.4. Renúncia de Receita de ICMS em Mato Grosso

88. Os incentivos/benefícios fiscais relacionados ao ICMS (que resultam em renúncia de receita) podem ser classificados em programáticos e não-programáticos.

89. Os incentivos/benefícios fiscais programáticos decorrem de programas de incentivo instituídos pelo Estado. Com base em informações disponibilizadas pela SEFAZ-MT¹³, atualmente a renúncia de receitas decorrente de programas de incentivos fiscais ocorre basicamente em âmbito dos seguintes programas: Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC); Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (PRODER); Programa de Incentivo ao Algodão de Mato Grosso (PROALMAT); e o Programa Estadual de Incentivo à Aviação Regional (VOE-MT). As principais características dos incentivos fiscais programáticos são a exigência de contrapartidas (ainda que atualmente a única contrapartida exigida das empresas beneficiadas seja o recolhimento de um percentual do incentivo a fundos estaduais) e induzir os particulares (empresas) a um determinado comportamento para alcançar uma finalidade pública. Essa espécie de incentivo será objeto de análise mais detalhada adiante.

90. Também ocorre renúncia de receita decorrente de incentivos/benefícios fiscais de ICMS para os programas de recuperação fiscal (REFIS).

91. Por sua vez os incentivos/benefícios fiscais não-programáticos são suportados diretamente por Convênios do Confaz e pelo Regulamento do ICMS estadual. Normalmente, essa espécie de renúncia não exige do beneficiário nenhuma contrapartida. Em nível de exemplo, apresenta-se, em seguida, casos de renúncia de receita ocorrido em MT no ano de 2023 decorrente de incentivo/benefício fiscal não-programático.

Quadro 1 – Exemplificação de renúncia em âmbito de benefício de ICMS não-programático

Benefício	Legislação	Renúncia de receita registrada em 2023 (R\$)
Isenção nas operações com medicamentos, usados no tratamento de câncer, relacionados no Anexo Único do Convênio ICMS 162/94. Art. 15 Anexo IV - RICMS/MT.	Convênio Confaz ICMS 162/94 (que Autoriza os Estados e o Distrito Federal conceder isenção do ICMS nas operações com medicamentos destinados ao tratamento de câncer) e Lei Estadual nº 10.980/2019 e Art. 15 Anexo IV - RICMS/MT.	7.428.828,02

¹³ Renúncia fiscal registrada – por tributo, tipo e dispositivo, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 12/08/2024).





Benefício	Legislação	Renúncia de receita registrada em 2023 (R\$)
Isenção operações com as mercadorias, como próteses articulares e outros aparelhos de ortopedia ou para fraturas e aparelhos auditivos para surdos. Art. 30 Anexo IV - RICMS/MT	Convênio Confaz ICMS 126/2010 (que concede isenção do ICMS às operações com artigos e aparelhos ortopédicos e para fraturas e outros que especifica) Art. 30 Anexo IV - RICMS/MT	3.605.564,09
Isenção nas saídas internas e interestaduais de pirarucu e tambaqui criados em cativeiro. Art. 6º Anexo IV - RICMS/MT	Convênio ICMS 76/98 (que autoriza a conceder isenção do ICMS às operações internas e interestaduais com pescados criados em cativeiros) e Lei Estadual nº 11.329/2021 e Art. 6º Anexo IV - RICMS/MT	4.001.158,91
Isenção nas saídas, interna e interestadual, de mercadorias, promovidas por órgãos ou entidades da Adm. Pública, para industrialização com previsão de retorno ao órgão ou empresa remetente. Art. 51 Anexo IV - RICMS/MT	Convênio do Rio de Janeiro e Convênio Confaz ICM 12/85 e Decreto Estadual nº 3.803/04 e Art. 51 Anexo IV - RICMS/MT	10.393.975,04
Redução da Base de cálculo do ICMS em 100% do valor das operações internas com produtos com origem nos reinos animal e vegetal predominantemente utilizados na alimentação humana. Art. 2º Anexo V - RICMS/2014	Art. 2º Anexo V - RICMS/2014.	7.605.734,43
Redução de 58,33% na base de cálculo em operações com mercadorias integrantes da cesta básica. Inciso II, art. 1º Anexo V - RICMS/MT	Convênio ICMS 128/1994 (que dispõe sobre tratamento tributário para as operações com as mercadorias que compõem a cesta básica) e art. 1º, II, Anexo V - RICMS/MT	89.409.826,74

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – por tributo, tipo e dispositivo, referente 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 12/08/2024) e dados extraídos da legislação relacionada no quadro.

92. Ao se analisar os aspectos dos benefícios não-programáticos relacionados na tabela acima, verifica-se que são benefícios mais relacionados com fundamento no mínimo existencial, inerentes à dignidade da pessoa humana, mais voltadas a dar um alívio fiscal a sociedade como um todo, especialmente aos mais necessitados.

93. Nesse contexto, verifica-se que a renúncia de receita ocorrida em âmbito de benefício de ICMS não-programático está mais relacionada ao termo “benefício fiscal”, cuja conceituação foi estabelecida acima, quando se tratou de aspectos conceituais relacionados ao tema incentivos fiscais e se explicitou que os benefícios fiscais são desonerações tributárias concedidas para fins de garantir condições relativas ao mínimo existencial.

94. Por sua vez, a renúncia de receita ocorrida em âmbito de benefício de ICMS programático está mais relacionada ao termo “incentivo fiscal”, cuja conceituação também foi estabelecida quando se tratou de aspectos conceituais relacionados ao tema incentivos fiscais e se explicitou que o termo incentivos fiscais é mais usado para fazer referência a exonerações tributárias que visam a induzir os particulares (especialmente empresas) a um





determinado comportamento, para que o poder público atinja determinada finalidade (exemplo: desenvolvimento de determinada região, criação de empregos etc.).

95. Posto isso, verifica-se que a renúncia fiscal decorrente de benefício/incentivo fiscal de ICMS programático requer uma maior atenção tanto por parte do órgão concedente do incentivo quanto por parte dos órgãos fiscalizadores, motivo pelo qual neste trabalho o principal objeto de análise é a renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais programáticos de ICMS.

96. Na tabela seguinte é apresentado o histórico da renúncia de receita referente ao ICMS do período de 2021 a 2023.

Tabela 11 – Renúncia de receita de MT referente ao ICMS do período de 2021 a 2023

	Renúncia por grupo	Valor da renúncia em 2021 (R\$)	Valor da renúncia em 2022 (R\$)	Valor da renúncia em 2023 (R\$)	Totais por grupo (R\$)
Não programático	RICMS	3.566.916.966,60	5.317.631.705,75	5.490.177.227,01	14.374.725.899,36
Programático	PRODEIC	3.652.978.902,57	4.765.592.824,17	3.869.947.022,92	12.288.518.749,66
	PRODER	24.090.781,87	46.584.430,92	54.233.890,24	124.909.103,03
	PROALMAT	676.966.340,78	773.370.526,09	609.723.034,00	2.060.059.900,87
	VOE-MT	31.141.735,06	23.418.200,22	19.099.793,85	73.659.729,13
	Total	4.385.177.760,28	5.608.965.981,40	4.553.003.741,01	14.547.147.482,69
Recuperação fiscal	REFIS	1.225.295.943,07	366.269.438,34	328.676.144,39	1.920.241.525,80
	Total geral por ano	9.177.390.669,95	11.292.867.125,49	10.371.857.112,41	30.842.114.907,85

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilhas denominadas Renúncia fiscal registrada – por tributo, tipo e dispositivo, referente 2021 a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 12/08/2024).

97. Com base nos dados acima tabelados, verifica-se que no período de 2021 a 2023 a renúncia fiscal total relacionada ao ICMS foi de R\$ 30.842.114.907,85.

98. A renúncia de receita programática, decorrente de programas de incentivos fiscais, foi a mais representativa, sendo que no período de 2021 a 2023 a renúncia de receita foi de





R\$ 14.547.147.482,69, correspondente a 47,17% do total. A renúncia de receita não-programática no período correspondeu a R\$ 14.374.725.899,36, equivalente a 46,61% do total. Já a renúncia de receita decorrente de recuperação fiscal (REFIS) no período foi de R\$ 1.920.241.525,80, equivalente a 6,23% do total.

2.4.1. Incentivos Fiscais Programáticos do ICMS em Mato Grosso

99. Conforme acima mencionado os incentivos fiscais programáticos em MT são decorrentes de programas de incentivos fiscais instituídos pelo Estado e nos últimos anos a renúncia de receitas decorrente de incentivos programáticos de ICMS ocorreu em âmbito de 4 (quatro) programas: o PRODEIC, o PRODER, o PROALMAT e o VOE-MT.

100. A tabela seguinte apresenta a composição da renúncia de receita por programa ocorrido no exercício de 2023.

Tabela 12 – Composição da renúncia de receita por programa em 2023

Programa	Valor da renúncia em 2023 (em R\$)	Percentual do total
PRODEIC	3.869.947.022,92	85,00%
PRODER	54.233.890,24	1,19%
PROALMAT	609.723.034,00	13,39%
VOE-MT	19.099.793,85	0,42%
TOTAL	4.553.003.741,01	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – por tributo, tipo e dispositivo, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 12/08/2024).

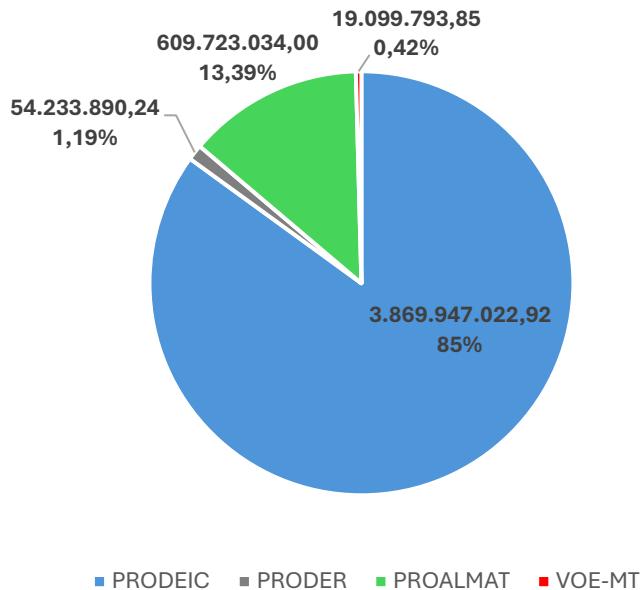
101. A partir dos dados acima tabelados, elaborou-se a representação gráfica da renúncia de receita por programa de 2023:





Gráfico 8 – Renúncia de receita por programa em 2023

Renúncia de receita programática em 2023 (valores em R\$)



Fonte: Elaborado pela equipe com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – por tributo, tipo e dispositivo, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 12/08/2024).

102. Conforme se verifica nos dados acima apresentados, no ano de 2023, a renúncia de receitas em âmbito do Programa PRODEIC foi a mais representativa tendo respondido por 85% do total da renúncia programática. Em seguida teve maior representatividade a renúncia ocorrida em âmbito do Programa PROALMAT que representou 13,39% da renúncia programática. Já os programas PRODER e VOE-MT, juntos, representaram menos de 2% da renúncia programática do exercício.

103. Destaca-se que, embora tenham sido apresentados dados apenas de 2023, nos últimos anos a renúncia de receita programática sempre apresentou uma distribuição próxima a essa de 2023.

104. Em seguida, apresenta-se a principal legislação que trata de cada um desses quatro programas:

Quadro 2 – Legislação que trata dos programas de incentivos fiscais em MT

Programa	Legislação	Objetivos do programa
PRODEIC – Programa de Desenvolvimento Industrial e	Lei Estadual nº 7.958/2003 – instituiu o programa (alterada pelas leis: 8.394/05, 8.408/05, 8.409/05, 8.431/05, 8.410/05, 8.675/07, 8.719/07, 9.171/09, 9.746/12,	O objetivo geral do Plano de Desenvolvimento é contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação





Programa	Legislação	Objetivos do programa
Comercial de Mato Grosso	<p>9.802/12, 9.932/13, 10.453/16, 10.741/18, 10.932/19).</p> <p>Decreto Estadual n° 319/2019 – regulamenta o programa (revogou decretos regulamentadores anteriores; alterado pelos Decretos: 384/20, 473/20, 589/20, 699/20, 717/20, 762/20, 773/20, 954/21, 1.103/21, 1.239/21, 1.477/21, 1.515/22, 1.577/22, 1.579/22, 1.594/22, 236/23, 319/23; convalidada pela LC 631/2019)</p>	<p>tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (art. 1º da Lei nº 7.958/2003).</p> <p>O programa em si tem por objetivo estratégico promover o desenvolvimento econômico e social, considerando a relevância e a importância das cadeias produtivas para o Estado de Mato Grosso, a verticalização do processo industrial e o alcance social (art. 8º da Lei nº 7.958/2003).</p>
PRODER – Programa e Desenvolvimento Rural de Mato Grosso	Mesma legislação instituidora do PRODEIC	O programa objetiva proporcionar condições de desenvolvimento e competitividade ao agronegócio mato-grossense, integrando os aspectos de apoios produtivos, tecnológicos, organizacionais, ambientais e de mercado, no intuito de promover as atividades agropecuárias relevantes para o Estado e a geração de renda (art. 12 da Lei nº 7.958/2003).
PROALMAT – Programa de Incentivo à Cultura do Algodão de Mato Grosso	<p>Lei Estadual n° 6.883/1997 – instituiu o programa (alterada pelas leis: 7.171/99, 7.183/99, 7.751/02, 7.854/02, 7.621/06, 9.066/08, 9.859/12, LC 521/2013, 10.489/16, 10.595/17, 10.658/17, 10.818/20; convalidada pela LC 631/2019).</p> <p>Decreto Estadual n° 319/2019 – regulamenta o programa (revogou decretos regulamentadores anteriores; alterado pelos Decretos: 954/2021 e 237/2023)</p>	Objetiva a recuperação e expansão da cultura do algodão no Estado de Mato Grosso, dentro de padrões tecnológicos e ambientais de produtividade e qualidade, bem como estimular investimentos públicos e privados, visando promover o processo de verticalização e agroindustrialização, oferecendo incentivos fiscais aos produtores rurais interessados
VOE-MT	<p>Lei Estadual n° 10.395/2016 – instituiu o programa.</p> <p>Decreto Estadual n° 625/2016 – regulamentou o programa (alterado pelos Decretos: 309/19, 1.149/21, 1.400/22, 1.595/22)</p>	Objetiva a ampliação, a diversificação e o desenvolvimento do transporte de cargas e passageiros no território mato-grossense com foco principal no estímulo à implantação e/ou expansão de linhas aéreas regionais, nacionais e internacionais nos aeroportos e aeródromos localizados no Estado de Mato Grosso (§§ 1º e 2º, art. 1º, da Lei nº 10.395/2016).

Fonte: Elaborado pela equipe com informações extraídas da legislação indicada no quadro.





105. Cabe mencionar que as leis acima, instituidoras dos programas, foram relacionadas no Decreto Estadual nº 1.420/2017, que divulgou a relação dos atos normativos instituidores de isenções, de incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, no território mato-grossense, em desacordo com o disposto na alínea g do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal, vigentes em Mato Grosso em 8 de agosto de 2017, levantado para os fins determinados na Lei Complementar Federal nº 160/2017 e no Convênio CONFAZ ICMS nº 190/2017 e cuja finalidade era a convalidação desses atos normativos.

106. Nesse contexto, a Lei Complementar Estadual nº 631/2019, como já informado neste trabalho, reinstituiu os principais benefícios programáticos no Estado. É importante ressaltar, contudo, que a norma promoveu alterações substanciais nos programas. Para se compreender as modificações ocorridas, será analisado abaixo o PRODEIC, programa cujos incentivos fiscais concedidos resultam na maior renúncia de receita programática no Estado de Mato Grosso.

2.4.2. PRODEIC

107. Inicialmente será realizada uma análise remissiva tratando do PRODEIC com base na legislação vigente antes de 2019 para em seguir fazer uma análise do programa sob a ótica da nova legislação.

2.4.2.1. PRODEIC – regras vigentes antes de 2019

108. Conforme já esclarecido por este TCE, nos autos da Auditoria Processo nº 611344/2021, no âmbito do antigo PRODEIC, o primeiro passo para a concessão dos incentivos consistia na apresentação, pelo contribuinte interessado, de requerimento físico denominado de carta consulta, no qual solicitava o credenciamento no programa, nos termos do art. 7º, § 1º do Decreto Estadual nº 1.432/2003.

109. A carta consulta e demais documentos apresentados eram submetidos a uma análise preliminar pela SEDEC, resultando na emissão de um parecer técnico sobre a regularidade documental.

110. O processo então era encaminhado para a primeira deliberação do CEDEM, com fulcro no art. 7º, II do Decreto Estadual nº 1.410/2003, que decidia sobre o enquadramento da empresa postulante no PRODEIC. A decisão era reduzida a termo (ata) e, em caso de





aprovação, o enquadramento era publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em forma de Resolução.

111. Na sequência a SEDEC realizava o cálculo referente aos percentuais dos benefícios tributários que seriam concedidos, em conformidade com a Resolução nº 004/2007 do CONDEPRODEMAT, que previa doze critérios para a fixação do valor:

1. População do município em que a empresa irá se instalar;
2. IDH do município do município em que a empresa irá se instalar;
3. Número de empregos diretos a serem gerados;
4. Utilização de produtos, bens e serviços de fornecedores de Mato Grosso quando a implantação ou expansão da empresa;
5. Utilização de matéria prima produzidas em Mato Grosso quando da operação da empresa;
6. Agregação de valor ao seu produto final em relação as suas principais matérias-primas;
7. Utilização de insumos produzidos ou adquiridos em Mato Grosso quando da operação da empresa;
8. Natureza do Empreendimento ou características do produto (sem ou com similar em Mato Grosso);
9. Comercialização dos Produtos em outros Estados Brasileiros;
10. Realização anual de investimentos comprovados em treinamento, qualificação de mão de obra, Programas de Responsabilidade Social e Participação nos Lucros ou Resultados;
11. Empreendimentos cujos processos apresentem aspectos ambientais (Baixo a alto risco poluição ambiental com sistema de controle e gestão);
12. Empreendimentos cujos produtos sejam considerados estratégicos ou importantes no desenvolvimento Econômico, Industrial e ou estejam inseridos nas principais cadeias de nossa economia (médio a alto interesse).

112. A empresa postulante recebia uma pontuação para cada um dos critérios relacionados, que servia como parâmetro para a definição do percentual de incentivo concedido que podia variar de 35% a 95% do ICMS (art. 2º Resolução nº 004/2007 do CONDEPRODEMAT).

113. O Estado de Mato Grosso e a empresa enquadrada, então, formalizavam o termo de acordo ou termo de compromisso ou protocolo de intenções, que consistia no instrumento pelo qual ficavam estabelecidos os direitos (benefícios concedidos) e as obrigações (condições, prazos etc.) das empresas beneficiadas, nos termos da redação dada ao § 2º, art. 8º do Decreto Estadual nº 1.432/2003 pelo Decreto Estadual nº 368/2007.

114. Durante o prazo fixado no termo, cabia à empresa o cumprimento das obrigações pactuadas – realização dos investimentos propostos, geração de empregos etc.





115. Para a comprovação das exigências legais e contratuais, os técnicos da SEDEC compareciam ao empreendimento e elaboravam o laudo de vistoria. Este documento era submetido ao CEDEM (2^a deliberação), sendo a decisão reduzida a termo (ata) e publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em forma de Resolução.

116. Com a aprovação do laudo de vistoria pelo CEDEM, a empresa finalmente passava a gozar da fruição total dos incentivos tributários (crédito presumido e/ou redução de base de cálculo) para os produtos industrializados.

117. A SEDEC, por fim, emitia uma Comunicação à SEFAZ, informando a identificação da empresa beneficiada, a indicação dos produtos incentivados e a data de início do benefício.

2.4.2.2. Inconsistências identificadas no antigo PRODEIC

118. Nos autos da Auditoria Processo nº 611344/2021 também foi esclarecido que em 2015 o Tribunal de Contas de Mato Grosso realizou auditoria de conformidade com foco nas renúncias de receitas do Estado (processo 174882/2015). Além disso, auditores deste TCE/MT foram cedidos em 2015 para prestarem apoio técnico de auditoria à Comissão Parlamentar de Inquérito da Renúncia e Sonegação Fiscal (CPI-RFSF) e emitiram relatório conclusivo em 2016 acerca dos Incentivos fiscais concedidos pelo Estado de Mato Grosso a empresas por meio do PRODEIC.

119. Nos relatórios técnicos de auditoria foram identificadas diversas inconsistências no PRODEIC ocorridas entre 2009 e 2014. No quadro abaixo serão resumidas as principais irregularidades identificadas à época:

Quadro 3 – Achados de auditoria relacionados ao antigo PRODEIC

Item	Descrição do achado de auditoria
1	Concessão de benefícios tributários de ICMS sem amparo em convênio do CONFAZ
2	Enquadramento ilegal, sem a aprovação do CEDEM, de empresas no PRODEIC por meio de resoluções <i>ad referendum</i>
3	Ausência de amparo legal para a concessão de incentivos tributários no âmbito do PRODEIC para empreendimentos não industriais após a publicação da Lei Estadual nº 9.932, em 07/06/2013
4	Ausência dos documentos exigidos para a concessão de incentivos tributários no âmbito do PRODEIC
5	Ausência de avaliação criteriosa para embasar a decisão do CEDEM pelo enquadramento (fruição parcial) e pela aprovação do laudo de vistoria (fruição total) dos empreendimentos no âmbito do PRODEIC





Item	Descrição do achado de auditoria
6	Ofensa ao princípio da isonomia no cálculo dos percentuais dos incentivos tributários
7	Fixação de percentuais de incentivos tributários em desacordo com a legislação do PRODEIC
8	Ausência de um programa permanente e efetivo de monitoramento e fiscalização das empresas incentivadas via PRODEIC
9	Não adoção de providências diante das inconformidades relatadas nos laudos de acompanhamento dos empreendimentos incentivados via PRODEIC
10	Inexistência de relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados do PRODEIC
11	Ineficiência de previsão orçamentária do PRODEIC nas LDOs
12	Ausência de implantação/manutenção de programas destinados à promoção social
13	O percentual recolhido aos Fundos Estaduais, sobre o valor do benefício fiscal, inferior ao estabelecido em Termo de Acordo
14	Prazo para empresa usufruir de incentivos fiscais superior ao prazo legal
15	Renovação de incentivo fiscal a empresas que não cumpriram requisitos necessários à obtenção da renovação do benefício
16	Aumento injustificado do incentivo fiscal concedido a empresas
17	Incentivo fiscal irregularmente estendido a filiais de empresa beneficiada pelo PRODEIC
18	Inclusão de empresas no PRODEIC para receber incentivos fiscais por meio de processo de outra empresa
19	Empresas aéreas beneficiadas pelo PRODEIC não implantaram/mantiveram operações de voos regulares
20	Concessão de incentivos fiscais mediante redução da Base de Cálculo do ICMS sobre combustível de aviação em índices não permitidos pela legislação

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos do Relatório técnico – auditoria de conformidade TCE/MT 174882/2015 e do relatório emitido por auditores do TCE/MT em âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito da Renúncia e Sonegação Fiscal (CPI-RSF).

120. Entre as irregularidades mais gravosas identificadas naquelas fiscalizações, vale destacar os achados de auditoria que trataram da concessão de incentivos por autoridades sem competência legal, à revelia de deliberação do CEDEM, contrariando o art. 7º, II do Decreto nº 1.410/2003 e o art. 4º da Lei Complementar 132/2003, resultando em milhões de incentivos usufruídos de forma ilegal no Estado no período de 2009 a 2014.

121. Também é importante ressaltar os achados de auditoria que trataram da ausência de avaliação criteriosa para embasar as decisões do CEDEM, à falta de isonomia entre as empresas beneficiárias e à fixação de percentuais de benefício sem amparo na legislação.

122. Tais inconsistências tornavam o PRODEIC alvo de críticas, na medida em que cada empresa gozava de um benefício específico, muitas vezes fixado de forma casuística e sem





observar os parâmetros legais, o que causava concorrência desleal entre empresas do mesmo setor econômico.

123. Além disso, como o antigo PRODEIC foi arquitetado para a concessão de benefícios por empresa e não por produto, um empreendimento beneficiado poderia ter produtos incentivados ainda que estranhos ao seu negócio, tornando-os mais atrativos em detrimento aos bens produzidos pelos concorrentes.

124. A concessão de benefícios individualizados por empresa e a prática de não observar os parâmetros objetivos previstos na legislação também tornaram o PRODEIC mais suscetível à corrupção. A respeito do tema, não é demais relembrar os diversos casos envolvendo a concessão de benefícios ilegais que foram descortinados no Estado em um passado não tão distante.

125. Nesse contexto, cabe destacar que, normalmente, a imprensa anunciava incentivos fiscais concedidos de forma irregular, como também eram mencionados elevados valores envolvidos, a exemplo de matéria de 20/01/2016, do site Mídia Jur, que anunciou que uma única empresa (JBS Fribol) teria devolvido aos cofres do Estado, no fim do ano de 2015, 376 milhões de reais que a empresa havia recebido de incentivos fiscais irregulares¹⁴, e de matéria de 29/05/2017, do site Mídia News, segundo a qual a empresa Transporte Panorama ressarcirá aos cofres do estado 9,1 milhões de reais, uma vez que a empresa teria recebido benefícios fiscais milionários em troca de propinas à organização criminosa que atuava no executivo estadual¹⁵.

¹⁴ Empresa pagou R\$ 376 mi e queria ser "incentivada"; Luis Bertolucci não homologou TAC
[...]

De acordo com a denúncia do MPE, os agentes públicos agiram em conluio para conceder benefícios fiscais irregulares para a JBS Fribol.

No entanto, os diretores da empresa procuraram o Governo do Estado e fizeram um acordo para o pagamento imediato de todas dívidas tributárias e fiscais no valor de R\$ 376 milhões. No final do ano passado, o valor foi pago numa única parcela ao Estado, o que garantiu os salários e fornecedores em dia.

(Disponível em: <http://midajur.com.br/conteudo.php?sid=231&cid=21199&parent=231> – acesso em 17/08/2024).

¹⁵ Réu na Ararath, empresário faz delação e vai devolver R\$ 9,1 milhões

[...]

O empresário Márcio Luiz Barbosa, proprietário da Transporte Panorama, ressarcirá R\$ 9,1 milhões aos cofres públicos em razão de crimes praticados no âmbito da "Operação Ararath". A empresa dele é uma das acusadas de ter recebido benefícios fiscais milionários em troca do repasse de propinas à organização criminosa que atuava no Executivo.





126. Nessa continuidade, também é de conhecimento geral, que o ex-governador do Estado, Silval Barbosa, juntamente com alguns secretários do seu governo, foram presos devido a irregularidades existentes na concessão de incentivos fiscais, conforme matéria de 17/09/2015, do portal G1¹⁶.

127. No tocante às contrapartidas sociais pactuadas com as empresas, que envolviam, entre outras, promessa de investimentos e geração de empregos, a auditoria demonstrou que o cumprimento das obrigações não era efetivamente monitorado e fiscalizado pelo Poder Público.

128. Além do quantitativo ínfimo de fiscalizações realizadas pela SEDEC, também se identificou que, mesmo quando os técnicos do órgão relatavam inconformidades no cumprimento das obrigações, os seus laudos não resultavam em nenhuma providência por parte dos gestores e/ou CEDEM.

129. Dessa forma, ao analisar as atas do CEDEM no período de 2009 a 2014, os auditores à época não encontraram nenhum caso de empresa descredenciada sob a alegação de descumprimento do termo de acordo, não cumprimento da quantidade de empregos prometida e não atingimento do investimento proposto.

[...]

O empresário revelou à Justiça que ele e Genir Martelli, proprietário da Martelli Transportes, teriam quitado uma dívida de R\$ 20 milhões do ex-secretário de Estado, Éder Moraes. Os três são réus em uma das ações penais da Ararath, que trata sobre a fraude na concessão de benefícios fiscais.

[...]

O delator também revelou que ele e Martelli, que também fechou acordo de colaboração premiada, pagaram R\$ 1,5 milhão em propina ao ex-secretário de Fazenda, Marcel Souza de Cursi, valor oriundo da concessão irregular de créditos tributários. No acordo de delação premiada, o MPF determinou que o empresário deve ressarcir R\$ 9,1 milhões ao Estado, divididos em 11 parcelas.

(Disponível em: <http://www.midianews.com.br/politica/reu-na-ararath-empresario-faz-delacao-e-vai-devolver-r-91-milhoes/297425> - acesso em 17/08/2024)

¹⁶ **Após 2 dias foragido, ex-governador de Mato Grosso se entrega à Justiça**

[...]

O ex-governador do Estado de Mato Grosso, Silval Barbosa (PMDB), se entregou à Justiça na tarde desta quinta-feira (17). Há dois dias ele vinha sendo considerado foragido pela Polícia Civil devido a um mandado de prisão preventiva em aberto que havia sido expedido pela Justiça na operação Sodoma, que investiga crimes de fraudes na concessão de incentivos fiscais do estado.

[...] Ela também determinou as prisões dos ex-secretários Marcel de Cursi e Pedro Nadaf, ambos da gestão do peemedebista. Os ex-secretários foram presos na última terça-feira e, desde então, estão reclusos no Centro de Custódia de Cuiabá (CCC).

(<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/09/apos-2-dias-foragido-ex-governador-de-mato-grosso-se-entrega-justica.html> - acesso em 18/08/2024).





130. Também ficou consignado nos relatórios da auditoria que o PRODEIC, assim como a maioria dos programas de incentivos de outros Estados, não tinha amparo em Convênio do Confaz, violando o art. 155, § 2º, XII, "g" da Constituição Federal e art. 1º da Lei Complementar n.º 24/1975.

131. Ante o exposto, e considerando também outros trabalhos pretéritos com apontamentos semelhantes realizados pela Controladoria Geral do Estado, estava latente a necessidade de reformulações nos programas de incentivos fiscais do Estado. O Estado de Mato Grosso, então, aproveitando a janela de mudanças em âmbito nacional, promoveu mudanças significativas em seus benefícios programáticos.

2.4.2.3. O novo PRODEIC

132. Conforme já esclarecido pela equipe técnica, nos autos da Auditoria Processo nº 611344/2021 e nos autos da Contas Anuais de Governo do Estado de 2023 (Processo 1784390/2024), com a aprovação da Lei Complementar Federal nº 160/2017 e do Convênio CONFAZ ICMS nº 190/2017, que possibilitaram o aproveitamento e a reinstituição de benefícios concedidos anteriormente de forma irregular, o Estado de Mato Grosso, mediante a Lei Complementar nº 631/2019, reinstituiu com modificações o PRODEIC, superando assim o vício que outrora maculava o Programa quanto à ausência de Convênio do CONFAZ.

133. A principal mudança no PRODEIC foi a alteração do objeto do benefício, que passou a ser o produto, ao contrário do programa anterior em que a destinatária da benesse era a empresa. Com isso mitigou-se a possibilidade de concorrência desleal, visto que todos os contribuintes puderam usufruir de idêntico benefício para seus produtos.

134. Outrossim, como os benefícios são uniformes por produto e segmento econômico, não há mais a concessão de benefícios personalizados de acordo com as contrapartidas individuais ofertadas pelas empresas, que era a premissa do programa anterior. Assim, os programas de incentivo do Estado não exigem atualmente contrapartidas socioeconômicas, como investimentos e geração de emprego, salvo a contribuição a fundos públicos.

135. A definição dos produtos incentivados, critérios e percentuais cabe, nos termos da Lei nº 11.003/2019, ao Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT, composto pelos seguintes membros: I - Secretário de





Estado de Desenvolvimento Econômico (preside o Conselho); II - Secretário-Chefe da Casa Civil; III - Procurador - Geral do Estado; IV - Secretário de Estado de Fazenda; V - 01 (um) representante da Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso - FIEMT; VI - 01 (um) representante da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso - FAMATO; VII - 01 (um) representante da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso - FECOMÉRCIO. As decisões do CONDEPRODEMAT são tomadas por maioria simples e formalizadas por meio de Resoluções.

136. Com base na legislação vigente, atualmente o PRODEIC é constituído de 23 submódulos, separados de acordo com os gêneros dos produtos incentivados, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Quadro 4 – PRODEIC - setores incentivados

Item	Submódulos do PRODEIC	Objetivo
1	PRODEIC Investe Artigos Ópticos	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor aos insumos utilizados na indústria de artigos ópticos mato-grossense
2	PRODEIC Investe Biocombustíveis	estimular a produção e o consumo do biocombustível, e seus subprodutos, derivados de matéria-prima oriunda da agropecuária mato-grossense
3	PRODEIC Investe Cervejas e Chopes Artesanais	promover o desenvolvimento industrial, incentivar a produção e agregação de valores aos insumos utilizados na cadeia produtiva da cerveja e do chope de Mato Grosso
4	PRODEIC Investe Confecção	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da cadeia produtiva do algodão, de origem mato-grossense
5	PRODEIC Investe Couro	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da cadeia produtiva do couro
6	PRODEIC Investe Frigoríficos de Suínos	promover o desenvolvimento industrial, verticalização e agregação de valores aos produtos utilizados na cadeia produtiva de carne suína de Mato Grosso
7	PRODEIC Investe Indústria Alimentícia de Origem Vegetal e Animal	promover o desenvolvimento industrial de produtos de origem animal e vegetal, mediante a agregação de valor das matérias-primas em Mato Grosso
8	PRODEIC Investe Indústria Bebidas	promover o desenvolvimento industrial mediante a agregação de valor em matérias-primas voltadas à produção de bebidas ou de ingredientes para a preparação de bebidas
9	PRODEIC Investe Indústria de Máquinas, Equipamentos Industriais e Produtos para Transporte	promover o desenvolvimento industrial, mediante a agregação de valor de matérias-primas, para os segmentos de Máquinas e Equipamentos Industriais ou destinadas a consumidor final, inclusive veículos e carrocerias
10	PRODEIC Investe Indústria de Produtos de Borracha e de Material Plástico	promover o desenvolvimento industrial de produtos de origem de borracha sintética e material de origem plástica, mediante a agregação de valor das matérias-primas em Mato Grosso





Item	Submódulos do PRODEIC	Objetivo
11	PRODEIC Investe Indústria Metalmecânica	promover o desenvolvimento industrial, mediante a agregação de valor ou a transformação de metais, envolvendo desde a produção de bens finais e bens intermediários
12	PRODEIC Investe Industria Produtos Químicos	promover o desenvolvimento industrial, mediante a agregação de valor das matérias-primas voltadas para a produção de químicos industriais, tais como, Celulose petroquímicos, agroquímicos, produtos farmacêuticos, polímeros, tintas, dentre outros similares
13	PRODEIC Investe Laticínios	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da pecuária leiteira mato-grossense
14	PRODEIC Investe Madeira	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da cadeia produtiva da madeira, de origem mato-grossense
15	PRODEIC Investe Mineração	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da cadeia produtiva mineral mato-grossense
16	PRODEIC Investe Reciclagem	promover o desenvolvimento industrial sustentável, a preservação do meio ambiente e incentivar a utilização de matéria prima e o consumo de produtos reciclados
17	PRODEIC Investe Trigo	promover o desenvolvimento industrial, a agregação de valor às matérias-primas oriundas da cadeia produtiva do trigo
18	PRODEIC Investe Energias Renováveis	promover o desenvolvimento industrial, incentivar a produção e o consumo de energia elétrica proveniente de fontes renováveis
19	PRODEIC Investe Fabricação de Móveis e seus Componentes	promover o desenvolvimento industrial, mediante o estímulo à produção mato-grossense de artigos do mobiliário
20	PRODEIC Investe Fabricação de Produtos Têxtil	promover o desenvolvimento industrial, incentivando as atividades de preparação das fibras têxteis, a fiação, a tecelagem, fabricação de tecidos, acabamentos em fios, tecidos e artefatos têxteis, bem como fabricação de artefatos têxteis e vestuário, cuja matéria-prima principal não seja oriunda da geração econômica do Estado, e/ou produtos que não são produzidos dentro do território estadual
21	PRODEIC Investe Papel e Produtos de Papel	promover o desenvolvimento industrial, estimulando a produção mato-grossense com a fabricação de produtos fabricados com papel, mesmo os impressos, desde que a impressão de informação não seja a finalidade principal do produto
22	PRODEIC Investe Fabricação de Vidros e de Produtos do Vidro	promover o desenvolvimento industrial, incentivar a produção de vidro e de produtos do vidro. Este submódulo contempla também, empresas participantes cuja matéria-prima principal não seja oriunda da cadeia produtiva do Estado
23	PRODEIC Investe Produtos Diversos	promover o desenvolvimento industrial, estimulando a produção mato-grossense com a fabricação de uma variedade de bens classificados na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Divisão 32

Fonte: elaborado pela equipe com dados extraídos da Lei 7.958/2003, do Decreto nº 288/2019 e da Resolução do CONDEPRODEMAT nº 18/2019.





137. Nos termos dos art. 18 e 19 da LC Estadual nº 631/2019, o benefício fiscal do PRODEIC para os produtos integrantes de cada um dos submódulos acima relacionados, consiste em autorização para fruição de crédito outorgado e/ou de redução de base de cálculo, em operações com o produto resultante do processo industrial, e, em nenhuma hipótese, o incentivo pode implicar redução de base de cálculo superior a 95% do valor da operação ou crédito outorgado em percentual superior a 95%.

138. Uma das características do atual PRODEIC é a simplificação e desburocratização do processo de concessão. Por meio do Sistema RCR (Registro e Controle da Renúncia), qualquer contribuinte pode se credenciar de forma eletrônica no programa e, após o preenchimento de informações, o benefício já é concedido de forma automática, caso o contribuinte não tenha pendências com a Sefaz.

139. Como o percentual do benefício para cada produto é definido previamente em Resolução do CONDEPRODEMAT e aplica-se automaticamente a todos os contribuintes que se credenciarem no Sistema Informatizado, não há mais a figura da autoridade com prerrogativa para decidir sobre a concessão ou não de benefício. Tal fato reduz a subjetividade na concessão dos benefícios e, por conseguinte, mitiga o risco de corrupção.

140. Como os benefícios são uniformes por produto, também não há mais a concessão de benefícios personalizados de acordo com as contrapartidas individuais ofertadas pelas empresas, que era a premissa do programa anterior, razão pela qual o atual PRODEIC não exige contrapartidas socioeconômicas, como investimentos e geração de emprego, mas tão somente a manutenção da regularidade fiscal, bem como o recolhimento aos fundos.

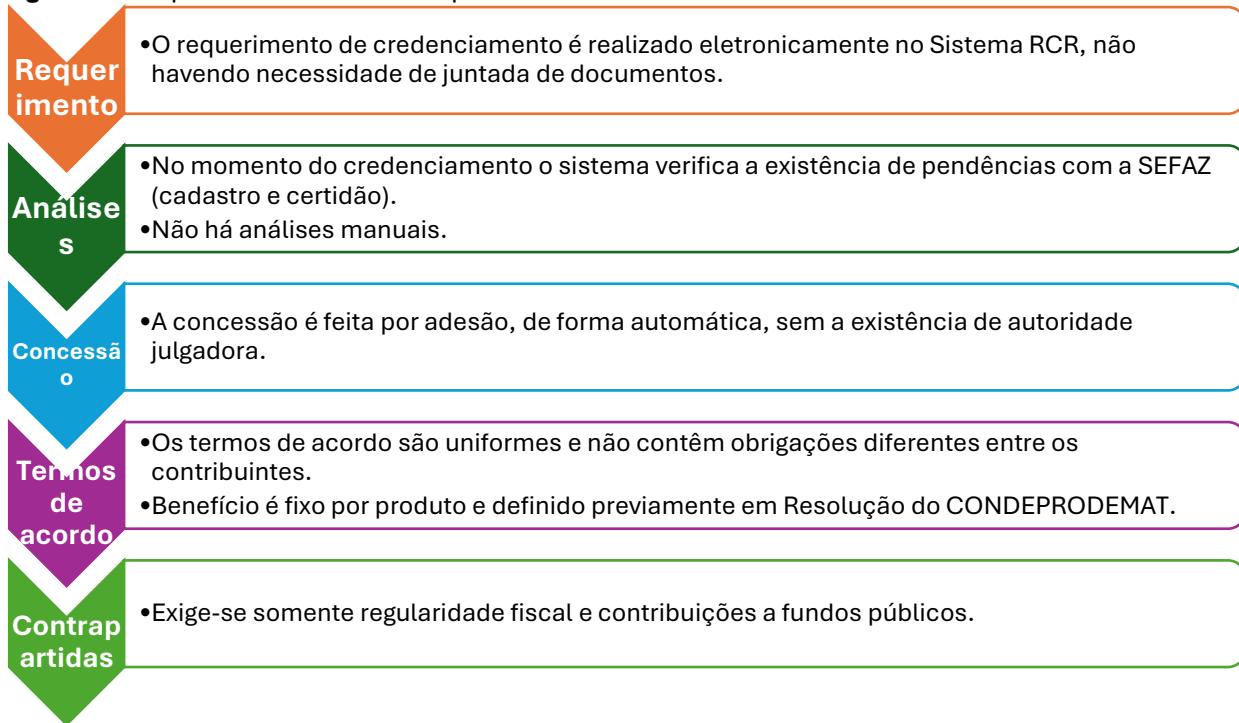
141. Nesse sentido, prevê o art. 18, § 2º, II, “a”, da Lei Complementar 631/2019 e o art. 10 da Lei 7.958/2003, que a fruição do PRODEIC fica condicionada à efetivação do recolhimento de fundos, sendo o principal deles o Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – FUNDEIC.

142. Em resumo, o atual PRODEIC pode ser visualizado no fluxograma abaixo:





Figura 1 – Mapeamento resumido do processo do PRODEIC



143. Do exposto e considerando que o PRODEIC sofreu grandes alterações nos últimos anos. Apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo com as mudanças, tendo como parâmetro temporal a LC n° 631/2019.

Quadro 5 – Comparativo para adesão aos benefícios: antes e após a edição da LC n° 631/2019

	Antes LC n° 631/19	Após LC n° 631/19
Período	2003 – 2019	2020 em diante
Processo	Físico	Eletrônico
Sistema	Não havia	RCR - Registro e Controle da Renúncia
Procedimento	Complexo - análise individual de documentos	Simplificado – análise automática via sistema
Duração da análise	Tempo considerável	Instantânea
Autoridade julgadora	CEDEM – Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial	Credenciamento automático (sem autoridade julgadora)
Instrumento	Termo de acordo específico para cada empresa	Termo de acordo padrão (por adesão)
Benefício	Benefício variável definido em caráter individual para cada empresa	Benefício fixo definido previamente em caráter geral por produto, independente das empresas





	Antes LC nº 631/19	Após LC nº 631/19
Contrapartidas	Geração de emprego, programas de treinamento, incremento no IDH, contribuição para fundos públicos.	Regularidade fiscal e Contribuição para fundos públicos

Fonte: elaborado pela equipe com dados extraídos da Lei 7.958/2003, do Decreto nº 288/2019 e da LC nº 631/2019.

2.4.3. Maiores Beneficiários Individuais de Incentivos Fiscais Programáticos

144. Neste item objetiva-se apresentar informações acerca dos maiores beneficiários individuais de incentivos fiscais programáticos de Mato Grosso do período de 2019 a 2023.

145. Inicialmente cabe mencionar que, com base em planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179), no período de 2019 a 2023, 1.637 pessoas físicas e/ou jurídicas receberam incentivos fiscais programáticos (empresas que receberam incentivos por meio da matriz e filiais foram contabilizadas como sendo um único beneficiário), em decorrência dos seguintes programas: PRODEIC, PROALMAT, PRODER, PROLEITE e VOE-MT (observe-se que na fonte consultada – Planilha fornecida pela SEFAZ – constou informações acerca do Programa PROLEITE; nos outros documentos utilizados como fonte de consulta, utilizados neste trabalho, em regra, não constam informações acerca desse programa). A tabela seguinte relaciona o número de beneficiários individuais por programa e o valor total do incentivo concedido no período:

Tabela 13 – Número de beneficiários individuais por programa: período de 2019 a 2023

Programa	Nº de beneficiários individuais	Valor do incentivo concedido 2019 a 2023	% do Total
PRODEIC	822	15.917.214.554,68	83,84%
PROALMAT	379	2.810.504.494,43	14,80%
PRODER	430	129.269.146,68	0,68%
VOE-MT	4	102.569.356,18	0,54%
PROLEITE	2	25.108.635,37	0,13%
Total	1.637	18.984.666.187,34	100%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

146. Com base na tabela acima e conforme já mencionado neste relatório, o PRODEIC é o principal programa de concessão de incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso, sendo que no período de 2019 a 2023, 83,8% do valor do incentivo programático concedido pelo Estado foi em decorrência desse programa. Na segunda posição aparece o PROALMAT que respondeu por 14,8% dos incentivos programáticos concedidos no período. Os outros





três programas (PRODER, VOE-MT e PROLEITE), juntos, responderam por pouco mais de 1% do valor do incentivo programático concedido pelo Estado no período.

147. Na tabela seguinte serão apresentados os 20 (vinte) maiores beneficiários de incentivos programáticos do Estado de Mato Grosso no período de 2019 a 2023.

Tabela 14 – 20 (vinte) maiores beneficiários individuais do período de 2019 a 2023

Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Soma 2019 a 2023 (R\$)	Porcentagem do total do incentivo programático
1 ^a	BUNGE ALIMENTOS S/A	Prodeic	1.371.261.043,29	7,22%
2 ^a	ADM DO BRASIL LTDA	Prodeic	1.061.161.978,17	5,59%
3 ^a	BRF S.A.	Prodeic	941.852.910,62	4,96%
4 ^º	INPASA AGROINDUSTRIAL S/A	Prodeic	763.857.747,08	4,02%
5 ^a	JBS S/A	Prodeic	758.218.951,98	3,99%
6 ^a	CARGILL AGRICOLA S A	Prodeic	594.387.438,47	3,13%
7 ^a	SAFRAS ARMAZENS GERAIS LTDA	Prodeic	515.186.013,69	2,71%
8 ^a	FS INDUSTRIA DE BIOCOMBUSTIVEIS LTDA	Prodeic	514.267.684,16	2,71%
9 ^a	COFCO INTERNATIONAL GRAINS LTDA.	Prodeic	345.610.518,71	1,82%
10 ^a	NATURAL PORK ALIMENTOS S.A.	Prodeic	321.783.398,55	1,69%
11 ^a	COFCO INTERNATIONAL BRASIL S.A.	Prodeic	315.863.451,03	1,66%
12 ^a	MARFRIG GLOBAL FOODS S.A.	Prodeic	290.987.844,44	1,53%
13 ^a	NORSA REFRIGERANTES S.A.	Prodeic	260.210.209,21	1,37%
14 ^a	FIAGRIL LTDA	Prodeic	236.477.405,18	1,25%
15 ^a	BIOPAR PRODUCAO DE BIODIESEL PARECIS LTDA	Prodeic	235.908.385,57	1,24%
16 ^a	FRIGORIFICO NUTRIBRAS S. A.	Prodeic	223.590.942,90	1,18%
17 ^a	CARAMURU ALIMENTOS S/A	Prodeic	208.485.641,49	1,10%
18 ^a	ALEXANDRE JACQUES BOTTAN	Proalmat e Proder	198.208.273,79	1,04%
19 ^a	CERVEJARIA PETROPOLIS DO CENTRO OESTE LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Prodeic	180.543.136,08	0,95%
20 ^a	AGROINDUSTRIAL CAMPO REAL LTDA	Prodeic e Proder	172.043.009,13	0,91%
Total dos 20 maiores beneficiários individuais		---	9.509.905.983,54	50,09%
Total de incentivo programático concedido aos 1.637 beneficiários individuais no período de 2019 a 2023		Prodeic, Proalmat, Proder, Proleite e Voe-MT	18.984.666.187,34	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

Obs.: o incentivo concedido inicialmente à empresa Cofco International Grains Ltda, CNPJ 29.332.398/0002-26 (9^a colocada) possivelmente tenha sido transferido para a empresa Cofco International Brasil S.A., CNPJ 06.315.338/0228-64 (11^a colocada), pois ao se considerar o período analisado, enquanto aquela só recebeu incentivo no período de 2019 a 2021, esta só recebeu incentivo no período de 2022 a 2023.

148. Conforme tabela acima, os 20 maiores beneficiários individuais de incentivos fiscais programáticos do período de 2019 a 2023, receberam, no período, 9,5 bilhões de reais em incentivos. Esse valor equivale a 50% do total de incentivos programáticos concedido pelo





Estado de Mato Grosso aos 1.637 beneficiários que receberam incentivos fiscais programáticos no período, cujo valor total foi de R\$ 18,98 bilhões de reais.

149. Em seguida, serão apresentados os 5 (cinco) maiores beneficiários individuais por programa. Em relação ao PRODEIC, faz-se desnecessário, pois os maiores beneficiários já constam relacionados na tabela acima.

Tabela 15 – 5 (cinco) maiores beneficiários individuais do PROALMAT do período de 2019 a 2023

Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Valor total (R\$)	Porcentagem do total
1ª	ALEXANDRE JACQUES BOTTAN	Proalmat	197.676.199,75	7,03%
2ª	PAULO ROGERIO DE MORAIS MACHADO	Proalmat	100.633.154,34	3,58%
3ª	SERGIO AZEVEDO INTROVINI E OUTROS	Proalmat	79.269.550,06	2,82%
4ª	JALMAR VARGAS	Proalmat	64.092.662,61	2,28%
5ª	MAURO FERNANDO SCHAEDLER	Proalmat	53.596.579,87	1,91%
Total dos 5 beneficiários		Proalmat	495.268.146,63	17,62%
Total de incentivo programático concedido pelo PROALMAT aos 379 beneficiários no período de 2019 a 2023		Proalmat	2.810.504.494,43	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

Tabela 16 – 5 (cinco) maiores beneficiários individuais do PRODER do período de 2019 a 2023

Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Valor total (R\$)	Porcentagem do total
1ª	SUINOBRAS ALIMENTOS LTDA	Proder	6.264.984,69	4,85%
2ª	TARCIRIO ANTONIO GEBERT	Proder	5.309.830,91	4,11%
3ª	ARBAZA ALIMENTOS LTDA	Proder	5.090.760,12	3,94%
4ª	FELIPE STAATS	Proder	3.811.999,56	2,95%
5ª	AGRICOLA ZANELLA LTDA	Proder	2.975.321,05	2,30%
Total dos 5 beneficiários		Proder	23.452.896,33	18,14%
Total de incentivo programático concedido pelo PRODER aos 430 beneficiários no período de 2019 a 2023		Proder	129.269.146,68	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

150. No tocante aos beneficiários dos Programas VOE-MT e PROLEITE e considerando o reduzido número deles, todos os beneficiários individuais identificados desses dois programas serão apresentados nas tabelas seguintes:

Tabela 17 – Beneficiários individuais do VOE-MT do período de 2019 a 2023

Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Valor total (R\$)	Porcentagem do total
1ª	AZUL LINHAS AEREAS BRASILEIRAS S.A.	VOE-MT	54.535.676,66	53,17%
2ª	ASTA LINHAS AEREAS LTDA	VOE-MT	508.937,18	0,50%
3ª	AMERICA DO SUL - TAXI AEREO LTDA.	VOE-MT	155.448,83	0,15%
4ª	AZUL CONECTA LTDA	VOE-MT	31.024,91	0,03%
Total dos 4 beneficiários		VOE-MT	55.231.087,58	53,85%





Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Valor total (R\$)	Porcentagem do total
Total de incentivo programático concedido pelo VOE-MT, incluindo beneficiários não identificados, no período de 2019 a 2023		VOE-MT	102.569.356,18	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

Tabela 18 – Beneficiários individuais do PROLEITE do período de 2019 a 2023

Ranking	Pessoa física/jurídica	Programa	Valor total (R\$)	Porcentagem do total
1ª	VENCEDOR INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS LACTEOS LTDA	Proleite	24.928.868,13	99,28%
2ª	VITAL INDUSTRIA E COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	Proleite	179.767,24	0,72%
	Total dos 2 beneficiários	Proleite	25.108.635,37	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 171/82).

2.5. Transparência da Renúncia de Receita em Mato Grosso

151. A utilização cada vez mais frequente de gastos tributários como alternativa às despesas orçamentárias exige cada vez mais medidas para garantir a transparência e o controle social sobre a concessão dos incentivos fiscais.

152. Nesse contexto, um dos objetivos da presente auditoria foi avaliar a transparência ativa do Governo do Estado de Mato Grosso sobre o tema de renúncias de receitas.

153. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, visando assegurar o bom uso dos recursos públicos, estabelece regras e condicionantes para a renúncia de receitas públicas, cujo cumprimento deve ser fiscalizado pelos órgãos de controle e pela sociedade.

154. Especificamente sobre transparência na gestão pública, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu art. 5º, estabelece que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

155. Por fim, a partir da Lei Complementar nº 187/2021, que modificou o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), dados sobre incentivos fiscais, renúncias, benefícios ou imunidades concedidas a pessoas jurídicas deixaram de ser protegidas pelo sigilo fiscal.

156. Diante deste arcabouço legislativo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, por meio da Nota Recomendatória (NR) nº 01/2023, recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros medidas de fiscalização no tocante à transparência dos gastos tributários.





157. Quanto à forma de disponibilização, a NR sugeriu:

- disponibilização dos dados em local de fácil acesso, sobretudo nos seus **portais**, observados, ainda, os seguintes requisitos:
 - linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;
 - acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;
 - dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);
 - possibilidade de download dos dados;
 - publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior);
 - apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).

158. Já em relação ao conteúdo, foram destacadas informações essenciais que todos os entes federados deveriam disponibilizar, conforme rol abaixo:

- a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões;
- os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:
 - espécie;
 - justificativa e fundamento legal;
 - beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;
 - valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;
 - previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;
 - contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura;





investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e

- prazo de caducidade;

159. Conforme relatório de análise anexo (Doc. nº 572133/2025), foram analisados os documentos e informações disponibilizados pelo Poder Executivo Estadual, utilizando-se como critério de auditoria os pontos de controle constantes na Nota Recomendatória (NR) nº 01/2023 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

160. Conforme imagens a seguir, em consulta ao Portal Transparência, no sítio <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>, identificou-se a disponibilização de diversos dados sobre as renúncias de receitas: legislação aplicável; planilhas eletrônicas com a renúncia estimada nas peças orçamentárias; planilhas eletrônicas com a renúncia fiscal registrada (por tributo, tipo e dispositivo e por atividade econômica e municípios); relatórios de avaliação dos programas de incentivos; cartilha contendo orientações e requisitos para se credenciar nos incentivos fiscais; dentre outros dados.

Figura 2 – Portal Transparência do Estado – Incentivos Fiscais

Fonte: <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>, acesso em 19/02/2025.





Figura 3 – Portal Transparência do Estado – Demonstrativo de Renúncia Fiscal

A captura de tela mostra uma interface web com uma barra azul superior contendo o link 'INFORMAÇÕES' e uma seção 'RENÚNCIA FISCAL'. A seção 'RENÚNCIA FISCAL' está aberta, exibindo duas seções: 'Renúncia fiscal estimada' (que inclui 'PLDO - Demonstrativo da estimativa da renúncia de receita' e 'PLOA - Demonstrativo da estimativa da renúncia de receita') e 'Renúncia fiscal registrada' (que inclui 'Por tributo, tipo e dispositivo', 'Por atividade econômica (CNAE) e Municípios' e 'Dashboard Renúncia Fiscal'). À esquerda, há uma barra lateral com links para 'TRANSPARENCIA SEFAZ', 'Todos os Serviços', 'Renúncia Fiscal', 'Consumo Mensal de Energia e Água', 'Sobre a Lei de Acesso à Informação', 'Cidadania Fiscal', 'Receita', 'Despesa', 'Obras', 'Bens Móveis' e 'Todos os serviços'.

Fonte: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>, acesso 19/02/2025.

161. O Portal Transparência também possui acesso ao Sistema de Registro e Controle da Renúncia, que permite consulta às informações sobre o credenciamento de beneficiários, conforme imagem abaixo:

Figura 4 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Consulta de Credenciamentos

A captura de tela mostra a interface do 'Sistema de Registro e Controle da Renúncia'. No topo, há o escudo do Governo do Estado de Mato Grosso e o nome 'SEFAZ - Secretaria de Estado de Fazenda'. A seção central é intitulada 'CONSULTA CREDENCIAMENTOS'. Ela contém uma barra com campos para 'Código Benefício', 'Nome Benefício', 'Inscrição Estadual' e 'Razão Social', e um botão 'Download da lista completa'. Abaixo, há uma tabela com colunas: Código, Nome, CPF/CNPJ, Inscrição Estadual, Razão Social, Data Inicial Vigência e Data Final Vigência. Três linhas de resultados são exibidas:

Código	Nome	CPF/CNPJ	Inscrição Estadual	Razão Social	Data Inicial Vigência	Data Final Vigência
DA000001	Opção pelo uso do diferimento do diferencial de alíquotas, relativo à entrada de bens do ativo imobilizado na empresa	30839514000104	137315767	2 JR IMOVEIS LTDA	15/02/2021	31/12/2032
DA000001	Opção pelo uso do diferimento do diferencial de alíquotas, relativo à entrada de bens do ativo imobilizado na empresa	4149882000102	131983270	2 R MADEIRAS LTDA	06/01/2025	31/12/2032
DA000001	Opção pelo uso do diferimento do diferencial de alíquotas, relativo à entrada de bens do ativo imobilizado na empresa	45009273000135	139219757	3B AGRO LTDA	06/04/2022	31/12/2032

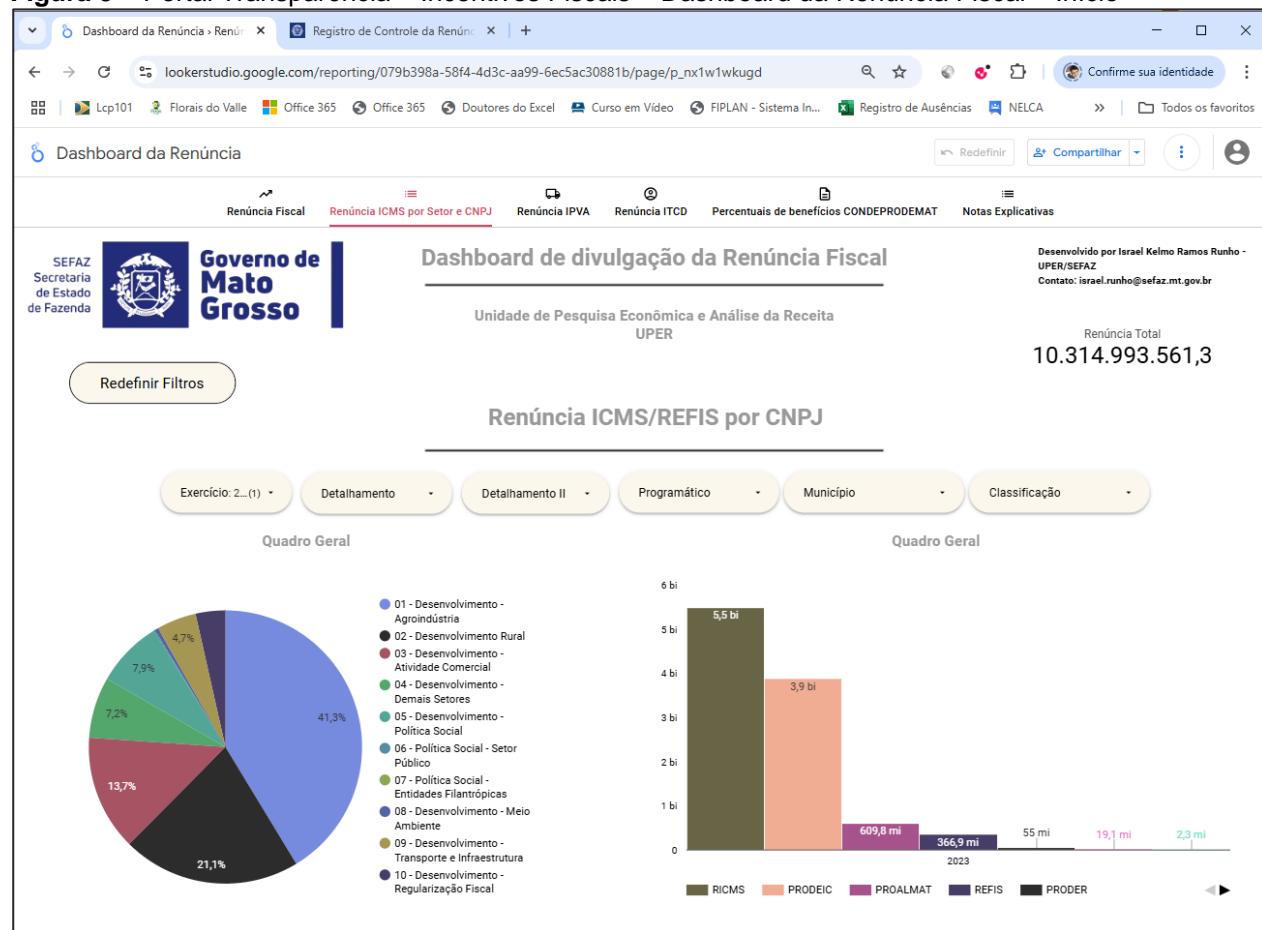
Fonte: <https://www.sefaz.mt.gov.br/rer-fe/consultacredenciados>, acesso 19/02/2025.





162. O **Dashboard de divulgação da Renúncia Fiscal**, lançado pela SEFAZ em janeiro de 2025, contém informações gerenciais e detalhadas da renúncia fiscal realizada pelo Estado no período de 2019 a 2023, inclusive em relação ao incentivo registrado por contribuinte (razão social e CNPJ), com a opção de *download* dos dados disponibilizados em suas tabelas e gráficos, sanando, assim, quase que a totalidade das inconformidades identificadas por este Tribunal de Contas em fiscalizações anteriores.

Figura 5 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Dashboard da Renúncia Fiscal – Início

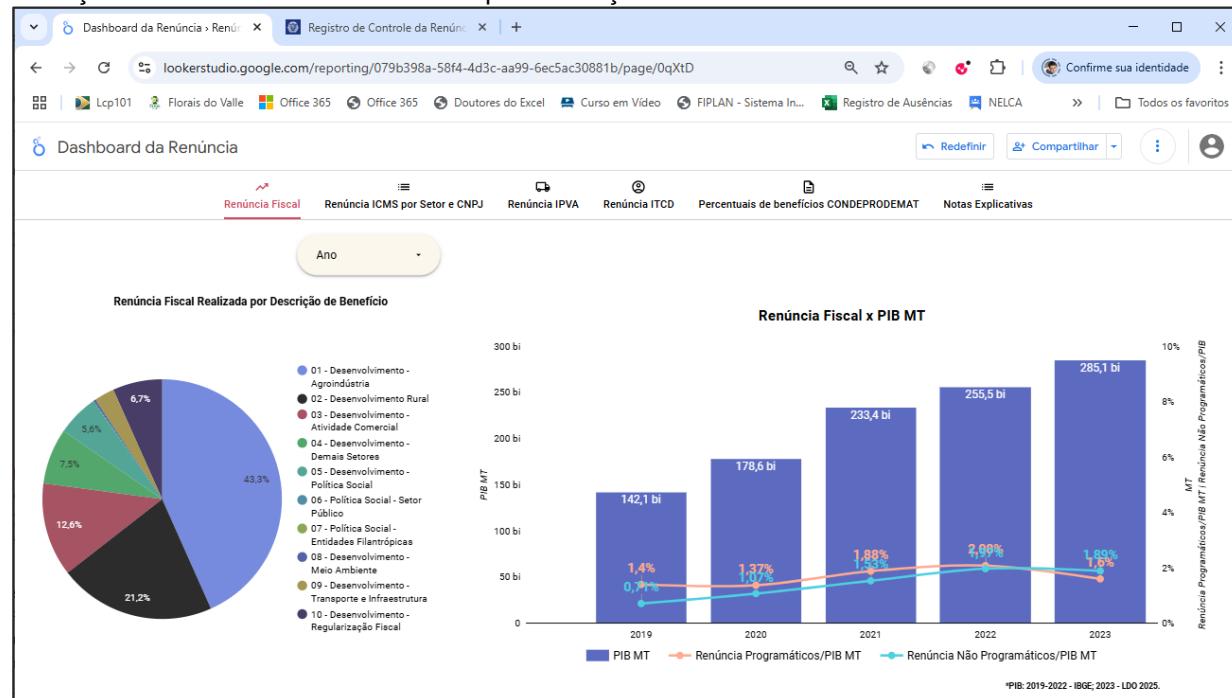


Fonte: Link disponível em <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>, acesso em 19/02/2025.



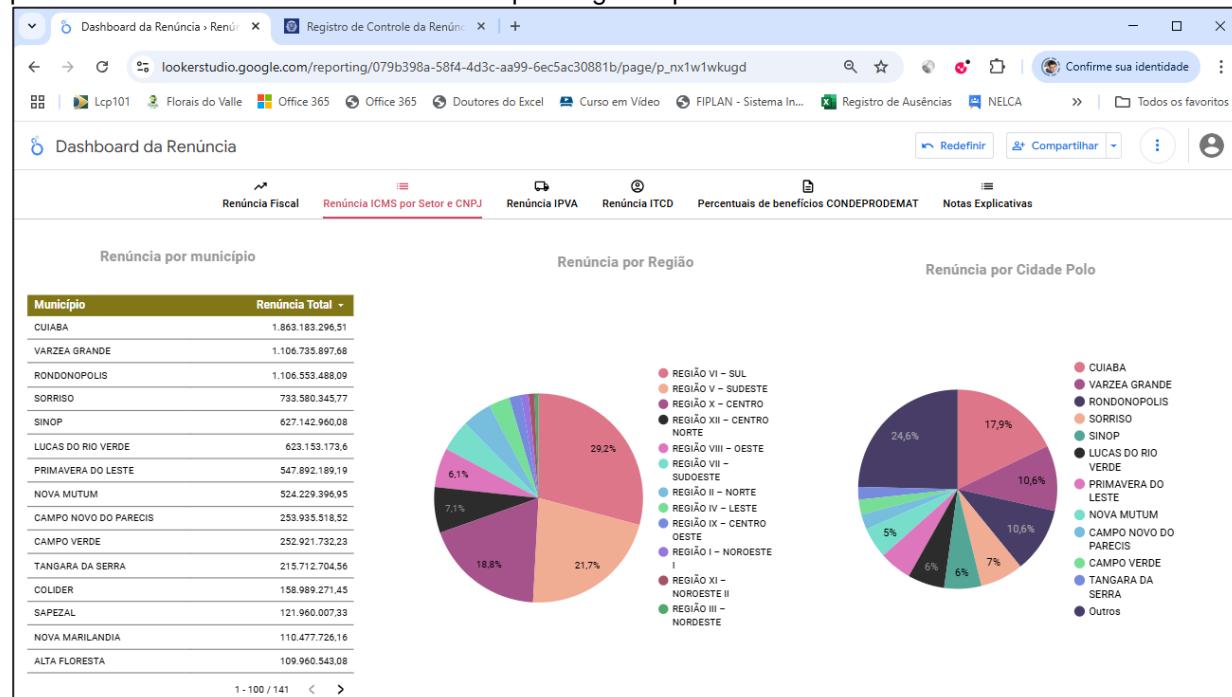


Figura 6 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Dashboard da Renúncia Fiscal – Renúncia Fiscal Evolução Geral – Gráficos de Renúncia por Descrição e Renúncia x PIB MT – Ano: 2019 a 2023



Fonte: Link disponível em <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>, acesso em 19/02/2025.

Figura 7 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Dashboard da Renúncia Fiscal – Renúncia ICMS por Setor e CNPJ – Gráficos de Renúncia por Região e por Cidade Polo – Ano: 2023

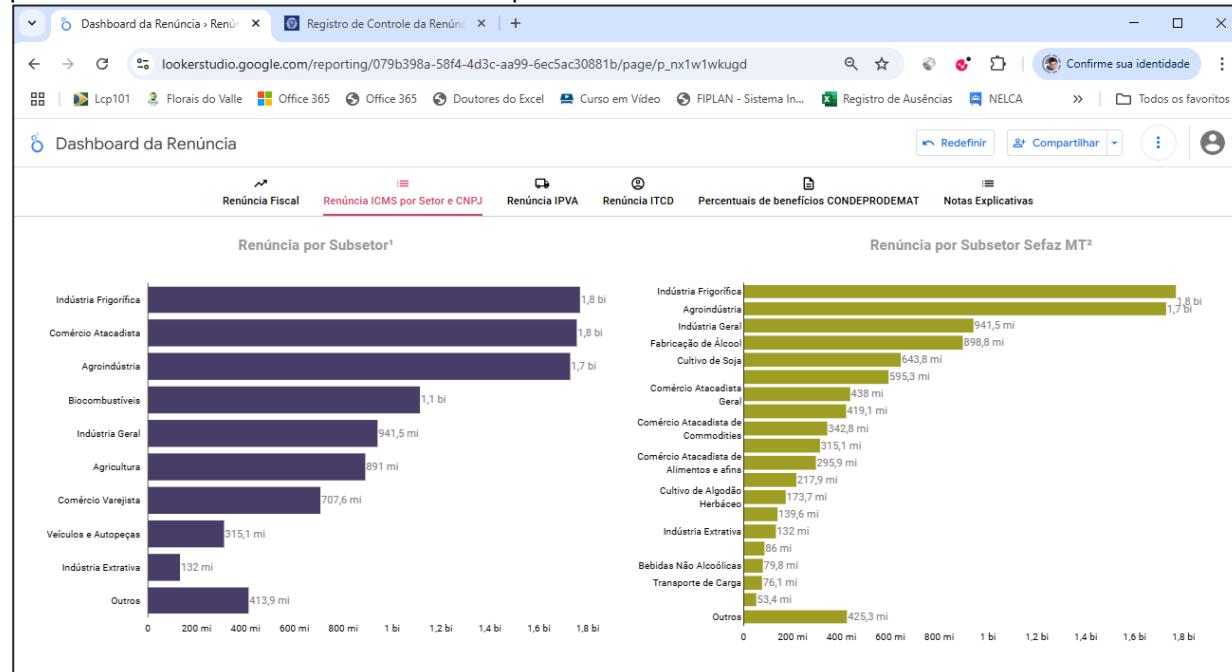


Fonte: Link disponível em <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>, acesso em 19/02/2025.





Figura 8 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Dashboard da Renúncia Fiscal – Renúncia ICMS por Setor e CNPJ – Gráficos de Renúncia por Subsetor – Ano: 2023



Fonte: Link disponível em <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-18929749-renuncia-fiscal>, acesso em 19/02/2025.

Figura 9 – Portal Transparência – Incentivos Fiscais – Dashboard da Renúncia Fiscal – Renúncia ICMS por Setor e CNPJ – Tabela de dados de Renúncia por CNPJ – Ano: 2023

EXERCÍCIO	CNPJ	Nome Fantasia	Benefício	Município	Classificação	Renúncia Total
2023	37457942000103	TRAEL TRANSFORMADORES ELE...	Prodeic Investe Indústria de Maqu...	CUIABA	04 - Desenvolvimento - Demais Se...	46.158.244,83
2023	1696819000521	AGRO BAGGIO MAQUINAS AGRIC...	Redução de base de cálculo do IC...	NOVA MUTUM	02 - Desenvolvimento Rural	45.453.009,47
2023	4409153000733	SAFRAS AGROINDUSTRIA S/A	Isenção nas operações internas co...	CUIABA	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	44.168.465,4
2023	20003699000150	FS INDUSTRIA DE BIOCOMBUSTIV...	Prodeic Investe Mato Grosso Bioc...	LUCAS DO RIO VERDE	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	43.606.760,71
2023	1696819000440	AGRO BAGGIO MAQUINAS AGRIC...	Redução de base de cálculo do IC...	LUCAS DO RIO VERDE	02 - Desenvolvimento Rural	43.502.012,49
2023	64858525001893	MONSANTO DO BRASIL LTDA	Redução de base de cálculo do IC...	CUIABA	02 - Desenvolvimento Rural	39.288.917,93
2023	2916265028099	JBS S/A	Prodeic Investe Mato Grosso Bioc...	CAMPOM VERDE	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	38.784.542,26
2023	2916265018530	JBS S/A	Crédito presumido de 62,147% na...	PONTES E LACERDA	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	38.029.121,25
2023	2916265001446	JBS S/A	Crédito presumido de 62,147% na...	ARAPUTANGA	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	36.102.133,69
2023	1492857000363	CNHI COMERCIO DE PEÇAS LTDA.	Redução de base de cálculo do IC...	CUIABA	02 - Desenvolvimento Rural	35.752.676,99
2023	36888089000111	J RENATO BLAU LTDA	Redução da base de cálculo do IC...	PORTO DOS GAUCHOS	05 - Desenvolvimento - Política So...	34.933.335,02
2023	11636261000208	AGROINDUSTRIAL CAMPO REAL L...	Prodeic Investe Indústria Aliment...	QUERÉNCIA	01 - Desenvolvimento - Agroindúst...	33.428.642,95
2023	9509017000305	ATTO AGRICOLA LTDA.	Redução de base de cálculo do IC...	ALTO GARCAS	02 - Desenvolvimento Rural	32.675.359,48

Total geral: 9.772.484,720,37

*1. CONCEPÇÃO IBGE.
2. Subsetor SEFAZ MT.
*Para baixar os dados filtrados, basta clicar com o botão direito na tabela abaixo e selecionar a opção "Exportar".

Fonte: Link disponível em <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-18929749-renuncia-fiscal>, acesso em 19/02/2025.





163. Com base nos testes de auditoria aplicados sobre a transparência ativa da renúncia fiscal do Estado de Mato Grosso, apresenta-se abaixo um quadro resumo com os resultados das análises (Relatório de Análise – Doc. Digital nº 572133/2025):

Tabela 19 – Resultado da análise realizada sobre a transparência ativa da renúncia fiscal do Estado

Tópico do Relatório de Análise	Item avaliado	Critério	Cumprimento?	Conclusão
3.1.	Disponibilização dos dados em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Os dados constam no Portal Transparência do Governo do Estado
3.1.2.	a. linguagem didática, incluindo dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Constatou-se a disponibilização de informações de forma detalhada e com linguagem didática, razão pela qual não se entendeu necessário o fornecimento de dados explicativos complementares.
3.1.3.	b. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Todos os acessos aos documentos e publicações do Portal Transparência ocorreram sem intercorrências e de forma gratuita.
3.1.4.	c. dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Os dados sobre as estimativas e registros de renúncias de receitas são disponibilizados em planilhas eletrônicas.
3.1.5.	d. possibilidade de download dos dados;	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	O usuário pode fazer download das planilhas eletrônicas com os dados das renúncias de receita, bem como das informações sobre os credenciamentos.
3.1.6.	e. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior);	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Constatou-se que os dados mais recentes referentes às renúncias fiscais registradas, tanto nas planilhas eletrônicas disponibilizadas no Portal Transparência quanto no Dashboard da Renúncia Fiscal, eram de 2024 (em 28/04).
3.1.7.	f. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).	Item 3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	A apresentação da série histórica foi atendida, alcançando o prazo mínimo de 5 anos nos dados disponibilizados no Dashboard da Renúncia Fiscal.
3.2.	A identificação das espécies de desonerações concedidas	Item 2.1. (1 ^a parte) da NR Atricon nº 01/2023	Sim	As espécies de desoneração concedidas constam na planilha de renúncia fiscal registrada por tributo, disponibilizado no Portal Transparência.
3.3.	Requisitos necessários para acesso aos benefícios e o procedimento previsto	Item 2.1. (2 ^a parte) da NR Atricon nº 01/2023	Sim	O Portal Transparência da Sefaz contém link para acesso a uma cartilha prevendo os requisitos necessários e o





Tópico do Relatório de Análise	Item avaliado	Critério	Cumprimento?	Conclusão
	para as respectivas concessões			procedimento para as concessões de incentivos programáticos.
3.4.	Dados quantitativos sobre os gastos tributários	Item 2.2. da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Os dados quantitativos sobre os gastos tributários são disponibilizados no portal transparência do Governo do Estado, em formato de planilhas eletrônicas e no Dashboard da Renúncia Fiscal.
3.4.1.	a. espécie;	Item 2.2.1 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	As espécies tributárias são identificadas nas planilhas de renúncias de receita disponibilizadas no portal transparência e no Dashboard da Renúncia Fiscal.
3.4.2.	b. justificativa e fundamento legal;	Item 2.2.2 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	O fundamento legal é informado nas planilhas de renúncias de receita disponibilizadas no portal transparência.
3.4.3.	c. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;	Item 2.2.3 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	O setor que está sendo incentivado é identificado nas planilhas de renúncias de receita disponibilizadas no portal transparência e no Dashboard da Renúncia Fiscal. A renúncia fiscal registrada é disponibilizada por beneficiário no Dashboard da Renúncia Fiscal com opção de download dos dados brutos.
3.4.4.	d. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;	Item 2.2.4 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	Os valores renunciados são identificados nas planilhas de renúncias de receita disponibilizadas no portal transparência e no Dashboard da Renúncia Fiscal.
3.4.5.	e. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;	Item 2.2.5 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	A previsão do montante a ser renunciado, de acordo com as leis orçamentárias, é identificada nas planilhas de renúncias de receita disponibilizadas no portal transparência.
3.4.6.	f. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado;	Item 2.2.6 da NR Atricon nº 01/2023	Não	Não há a disponibilização de dados sobre as contrapartidas e impactos dos benefícios de forma individualizada por empresa nas planilhas de renúncia fiscal que são disponibilizadas no portal transparência.
3.4.7.	g. prazo de caducidade.	Item 2.2.7 da NR Atricon nº 01/2023	Sim	O prazo de caducidade é informado nas consultas ao Sistema de Registro e Controle da Renúncia.

Fonte: Relatório de Análise da Transparência Ativa da Renúncia Fiscal (Doc. Digital nº 572133/2025).

164. Conforme demonstrado na tabela acima, a única inconformidade encontrada na análise da transparência ativa da renúncia fiscal foi a ausência de dados individualizados por beneficiário (por razão social e CNPJ), pertinentes às contrapartidas e aos impactos





econômicos e sociais dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado (empregos gerados, investimentos realizados etc.).

165. Verifica-se que a inconformidade apontada se refere a apenas um dos dezessete requisitos avaliados, cabendo reconhecer o avanço contínuo do Estado no aprimoramento da transparência ativa da renúncia fiscal.

166. Por esse motivo a equipe técnica deixou de apontar achado de auditoria pertinente à inconformidade em tela. Acrescenta-se que na análise das contas anuais de 2023 do Governo do Estado já consta recomendação à SEFAZ e à SEDEC para disponibilização no Portal Transparência de dados sobre as contrapartidas e impactos econômicos e sociais da renúncia fiscal de forma individualizada por beneficiário (razão social e CNPJ).





3. DIAGNÓSTICO REALIZADO POR CONSULTOR

167. O Tribunal de Contas de Mato Grosso contratou consultoria especializada para apoiar a equipe de auditoria na avaliação do impacto da política de incentivo fiscal do Estado de Mato Grosso.

168. O consultor entregou dois relatórios: a) Definição de Benchmarking sobre Metodologias para Avaliação de Incentivos Fiscais; e b) Diagnóstico das Renúncias Fiscais do Estado de Mato Grosso.

3.1. Definição de Benchmarking

169. O Relatório de Benchmarking propõe a implementação de um **modelo estruturado para avaliação e gestão das renúncias fiscais**, alinhado às **melhores práticas internacionais**, podendo servir de referência para o Estado de Mato Grosso (Doc 592882/2025).

170. Destaca 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 seus objetivos, os problemas que pretende atacar e a 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.

171. Além disso, sustenta que 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, prevê a necessidade de desenvolver **indicadores de desempenho**, incluindo:

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





172. Estabelece que a análise dos impactos das renúncias fiscais (avaliações ex-post) deve utilizar **ferramentas analíticas avançadas**, como micro simulação, modelos de equilíbrio geral computável (CGE), análise de custo-benefício e modelo de Insumo-Produto. 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.

173. Por fim, a partir dos estudos realizados, apresenta a adoção de diversas medidas pelo Estado de Mato Grosso para aprimorar o sistema de gestão e avaliação das renúncias fiscais no Estado.

3.2. Diagnóstico Realizado

174. O Relatório de Diagnóstico das Renúncias Fiscais do Estado de Mato Grosso foi dividido em três partes (Doc 592886/2025).

175. Na **primeira parte** o consultor realizou uma análise da gestão dos programas de incentivo fiscal do estado, com foco nos custos fiscais e impactos econômicos e sociais, com base em respostas apresentadas pelo Executivo estadual.

176. Para tanto o consultor elaborou 36 questões visando produzir um quadro da situação das renúncias fiscais no estado de Mato Grosso. Em síntese, essas questões abordaram os temas específicos relacionados à análise de equidade, natureza dos incentivos, estimativa do gasto tributário, avaliação de impacto, custos e sustentabilidade, potencial de melhoria e métodos de avaliação.

177. A partir das respostas às questões, fornecidas pela SEFAZ e pela SEDEC, o consultor apresentou as seguintes conclusões:

- a) Apesar de o governo estadual considerar a equidade um princípio norteador na concessão de incentivos fiscais, não existem indicadores específicos que mensurem o grau de equidade alcançado;
- b) O governo estadual de Mato Grosso defende que todos os incentivos fiscais programáticos têm caráter exclusivamente incentivador, no entanto, parte dos incentivos pode ser entendida como compensatórios, especialmente frente aos elevados custos logísticos enfrentados por produtores agrícolas, além disso, a concessão de isenções tributárias para setores essenciais, como





saúde e educação, também pode ser vista como uma compensação em contextos de precariedade nos serviços públicos;

- c) O governo estadual utiliza uma metodologia padronizada e alinhada a boas práticas internacionais para estimar a perda de arrecadação decorrente dos incentivos fiscais, no entanto, a confiabilidade dessas estimativas depende de melhorias na coleta de dados e no cruzamento automático de informações fiscais; não há relatórios independentes que validem os números apresentados; a gestão dos incentivos fiscais carece de métodos avançados de avaliação de impacto;
- d) Embora o governo demonstre preocupação com a sustentabilidade fiscal dos incentivos, reconhecendo riscos de médio e longo prazo, não há mecanismos suficientes para garantir que os benefícios superem consistentemente os custos. A gestão financeira adotada após a LC 631/2019 fortaleceu a disciplina fiscal, mas há necessidade de avaliações contínuas para garantir que os incentivos contribuam para o desenvolvimento econômico e social. A modernização dos processos administrativos e a automação dos procedimentos de adesão aos incentivos reduziram a burocracia e tornaram o acesso mais eficiente, mas há espaço para integrar políticas fiscais com outras políticas públicas, evitando sobreposições e promovendo maior coerência com estratégias de desenvolvimento sustentável;
- e) Atualmente a capacidade técnica do governo de Mato Grosso para implementar métodos econometríticos avançados é insuficiente, embora existam projetos para capacitação e aquisição de ferramentas específicas. A integração de metodologias mais robustas à análise dos incentivos fiscais é essencial para obter diagnósticos precisos e fundamentados, ampliando a eficácia das políticas tributárias no Estado.

178. Na **segunda parte** o consultor realizou a análise do impacto das renúncias fiscais com ênfase especial do impacto no território, ou seja, nos municípios de Mato Grosso. Para isso estimou o impacto das renúncias em variáveis demográficas, econômicas e sociais dos municípios, quais sejam: a população municipal, o produto interno bruto (PIB) municipal, além dos efeitos na mortalidade infantil e no desempenho educacional.





179. Para realizar essa análise o consultor utilizou um procedimento econométrico fundamentado em dois modelos principais: regressão com efeitos fixos e regressão aparentemente não relacionada.

180. Segundo o consultor, os resultados obtidos indicaram que as políticas de incentivo fiscal têm impactos significativos e positivos no crescimento econômico, tanto no PIB municipal quanto em setores específicos, com destaque para o setor agropecuário. A análise dos indicadores sociais, no entanto, revela um efeito limitado, especialmente no que diz respeito à redução da mortalidade infantil, enquanto o efeito positivo sobre o IDEB sugere que as renúncias podem contribuir para políticas educacionais.

181. Na **terceira parte** o consultor realizou a análise dos impactos econômicos da renúncia nos principais setores do Estado de Mato Grosso, usando uma Matriz Insumo-Produto (MIP) desenvolvida pela FIEMT (Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso).

182. Para a análise o consultor ainda utilizou a renúncia acumulada no período de 2014 a 2023 em doze grandes setores da economia mato-grossense, cujo valor total renunciado foi de R\$ 42,86 bilhões, sendo que os três principais setores são a Indústria de Transformação, o Comércio, Veículos e Autopeças e o setor da Agricultura, os quais responderam por mais de 97% da renúncia acumulada no período.

183. Segundo o consultor por meio dessa análise é possível estimar: a) O aumento na produção total da economia (efeitos diretos, indiretos e induzidos combinados); b) O número de empregos gerados em toda a economia devido a esse estímulo; c) A arrecadação tributária indireta recuperada, ou seja, quanto da renúncia “retorna” ao governo via outros tributos gerados pelo maior nível de atividade; d) As importações intermediárias acionadas – isto é, o montante de insumos e bens intermediários demandados de fora de Mato Grosso (de outros estados ou do exterior) para viabilizar o incremento produtivo local.

184. No tocante à produção total, o consultor estimou que a renúncia fiscal total de R\$ 42,86 bilhões (nos 12 setores) gerou aproximadamente R\$ 52,91 bilhões de produção na economia do Mato Grosso ao longo do período analisado, de modo que houve um efeito multiplicador agregado de aproximadamente 1,23 vezes – cada R\$1,00 de imposto não arrecadado resultou em R\$1,23 de atividade produtiva. Setores como carne bovina, madeira e etanol estão entre os que mais impulsionam a produção local quando





estimulados. Por outro lado, setores como químicos e fertilizantes têm baixo retorno em produção local por dependerem muito de insumos externos.

185. Em relação ao número de empregos, o consultor estimou que a renúncia fiscal pode ter gerado cerca de 1,04 milhão de postos de trabalho na economia de Mato Grosso ao longo de 2014-2023, correspondente a aproximadamente 24 empregos por R\$1 milhão incentivado, em média. Quase 96% dos empregos gerados pelos incentivos concentraram-se no setor da indústria de transformação.

186. No que diz respeito a arrecadação de impostos recuperada e as importações intermediárias acionadas, o consultor estimou que dos R\$ 42,86 bilhões renunciados, cerca de R\$ 7,64 bilhões (aproximadamente 18%) retornaram aos cofres públicos sob a forma de outros tributos gerados. Por outro lado, cerca de R\$ 25,05 bilhões (aproximadamente 58%) do estímulo “vazaram” para fora de Mato Grosso via importações de bens e serviços. Os aproximadamente 24% restantes correspondem ao aumento de renda interna (salários, lucros locais não tributados indiretamente) e tributos federais/municipais, não capturados na arrecadação estadual. Portanto, de modo agregado, menos de 1/5 da renúncia foi compensada por arrecadação extra.

3.3. Propostas de Melhorias

187. Por fim, a partir dos resultados apurados, o consultor apresentou oportunidades de aprimoramento metodológico, institucional e de monitoramento dos incentivos, bem como apresentou recomendações ao Governo do Estado de Mato Grosso, visando aprimorar a gestão, a avaliação e os resultados das renúncias fiscais, conforme segue:

- a) **Implementação de avaliações ex-ante e ex-post periódicas:** Exigir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados. **Justificativa:** Garante acompanhamento contínuo e ajuste de políticas com base em evidências, evitando a manutenção de benefícios ineficazes.
- b) **Dimensionamento das renúncias compensatórias de falhas de governo:** Estimar que parcela dos gastos tributários visa suprir deficiências de infraestrutura ou apoiar populações vulneráveis, em vez de apenas estimular





investimentos novos. **Justificativa:** Permite ao Estado avaliar alternativas – como investimentos diretos – para resolver essas falhas, aumentando a eficiência das políticas públicas e reduzindo dependência de incentivos onde não são a melhor solução.

- c) **Estabelecimento de revisões periódicas (*sunset clauses*):** Incluir cláusulas de caducidade nos programas de incentivo, determinando reavaliação obrigatória após certo prazo (p. ex. 3-5 anos) e condicionando sua renovação ao cumprimento de metas. **Justificativa:** Aumenta a responsabilidade e evita a perpetuação de incentivos obsoletos; alinha-se às melhores práticas internacionais de revisão sistemática (como na Holanda e Coreia do Sul).
- d) **Definição de um sistema de referência para avaliação das renúncias:** Integrar abordagens de comparação que relacionem o benefício fiscal com cenários alternativos – tributação integral e gasto público equivalente. **Justificativa:** Assegura que as renúncias sejam comparadas a outras formas de ação governamental, evidenciando o custo de oportunidade e facilitando a priorização entre conceder um incentivo ou investir diretamente em determinado objetivo.
- e) **Uso de metodologias robustas para estimar impactos:** Desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econométricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.). **Justificativa:** Fornece embasamento técnico rigoroso para avaliar a relação custo-benefício de cada incentivo, aprimorando o planejamento e permitindo focar nos programas com melhor retorno socioeconômico.
- f) **Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo:** Acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão. **Justificativa:** Institui cultura de gestão por resultados, possibilitando correções ágeis se um incentivo não





performa como esperado, além de dar transparência objetiva sobre os efeitos gerados.

- g) **Fixação de limites para as renúncias fiscais:** Estabelecer um teto ou meta para o total de benefícios tributários concedidos (por exemplo, como proporção da receita ou do PIB do estado). **Justificativa:** Garante sustentabilidade fiscal, impedindo que a expansão dos incentivos comprometa excessivamente a arrecadação e forçando a seleção dos programas de maior prioridade dentro de um espaço fiscal definido.
- h) **Revisão e priorização dos incentivos vigentes:** Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade). **Justificativa:** Otimiza o uso dos recursos tributários renunciados, concentrando-os onde geram maior benefício público e cortando gastos tributários redundantes ou ineficazes, em linha com a racionalização recomendada pelo TCE e estudos técnicos.
- i) **Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria:** Incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares do TCE-MT nos programas de incentivo. **Justificativa:** Aumenta a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e transparência.
- j) **Transparência e acesso público aprimorados:** Divulgar amplamente os dados e resultados dos incentivos, por meio de portal da transparência e relatórios públicos anuais de desempenho dos programas. **Justificativa:** Permite controle social efetivo e aprimora a legitimidade da política, mostrando à sociedade tanto os custos quanto os benefícios das renúncias – o que hoje é pouco claro para o público.
- k) **Alinhamento das renúncias à sustentabilidade e equidade:** Orientar os incentivos fiscais para metas de desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades, estimulando projetos de baixo impacto ambiental e favorecendo pequenas empresas e regiões menos desenvolvidas.





Justificativa: Assegura que a política tributária contribua para os objetivos maiores do estado (crescimento inclusivo e sustentável), evitando que os incentivos reforcem desequilíbrios ou tenham efeitos indesejados sobre o meio ambiente.





4. ACHADOS DE AUDITORIA

4.1. Achado 01: A política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios.

188. Nos termos do art. 1º da Lei nº 7.958/2003, o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso é orientado pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, **com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.**

189. Nesse contexto, considerando que um dos objetivos do plano de desenvolvimento instituído pela Lei nº 7.958/2003 é a redução das desigualdades sociais e regionais, neste tópico será realizada uma análise comparativa entre os valores de incentivos fiscais relacionados a cada município com indicadores sociais e econômicos para verificar a conformidade dos incentivos concedidos com o objetivo previsto em lei.

190. Na tabela seguinte, constam relacionados os 141 municípios Matogrossenses com indicadores sociais/econômicos e os valores da renúncia de receita estadual distribuída por município (ressalte-se que o município é beneficiário da renúncia de receita estadual apenas indiretamente, haja visto que o beneficiário não é a administração municipal, mas sim empresas situadas nos respectivos municípios e a renúncia é decorrência de incentivos fiscais programáticos – PRODEIC, PRODER e PROALMAT – concedidos pelo Estado às empresas). Inicialmente os municípios serão relacionados por ordem alfabética para facilitar a localização de qualquer município pelo leitor:

Tabela 20 – Municípios de MT: IDHM, população, PIB per capita, valores referente renúncia de receita

Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1	Acorizal	0,736	5.014	20.561,61	10,17%	302.320,13	60,30
2	Água Boa	0,729	29.219	74.990,39	29,31%	27.405.697,42	937,94
3	Alta Floresta	0,714	58.613	40.531,28	27,61%	10.022.283,80	170,99
4	Alto Araguaia	0,704	17.193	59.497,11	19,46%	28.933.491,25	1.682,86
5	Alto Boa Vista	0,651	5.715	37.231,59	13,37%	0,00	0,00
6	Alto Garças	0,701	13.052	97.187,86	24,88%	3.888.739,13	297,94
7	Alto Paraguai	0,638	8.009	14.382,30	8,53%	0,00	0,00
8	Alto Taquari	0,705	10.904	113.538,74	26,39%	10.868.193,09	996,72
9	Apiaçás	0,675	8.590	22.418,58	16,94%	217.952,46	25,37
10	Araguaiana	0,687	3.795	41.316,47	13,83%	0,00	0,00





Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
11	Araguainha	0,701	1.010	30.845,70	17,92%	0,00	0,00
12	Araputanga	0,725	14.786	38.361,43	28,10%	21.081.274,89	1.425,76
13	Arenápolis	0,704	10.576	24.711,43	20,06%	0,00	0,00
14	Aripuanã	0,675	24.626	62.691,39	24,43%	11.356.778,34	461,17
15	Barão de Melgaço	0,600	7.253	15.262,65	7,28%	0,00	0,00
16	Barra do Bugres	0,693	29.403	44.018,43	25,28%	21.609.451,62	734,94
17	Barra do Garças	0,748	69.210	41.607,18	31,03%	35.309.405,43	510,18
18	Bom Jesus do Araguaia	0,661	7.280	112.613,63	19,70%	1.598.246,29	219,54
19	Brasnorte	0,696	17.004	101.462,20	21,65%	6.316.120,44	371,45
20	Cáceres	0,708	89.681	23.753,91	19,42%	8.815.576,19	98,30
21	Campinápolis	0,538	15.347	26.958,25	8,87%	5.676.471,36	369,87
22	Campo Novo do Parecis	0,734	45.899	187.188,91	36,03%	165.665.629,38	3.609,35
23	Campo Verde	0,750	44.585	113.394,00	31,27%	169.478.808,44	3.801,25
24	Campos de Júlio	0,744	8.822	455.838,10	41,78%	27.245.205,98	3.088,33
25	Canabrava do Norte	0,667	4.485	56.716,70	12,02%	5.477.880,46	1.221,38
26	Canarana	0,693	25.858	132.641,17	25,19%	5.053.740,05	195,44
27	Carlinda	0,665	10.332	29.658,71	11,83%	0,00	0,00
28	Castanheira	0,665	7.506	24.494,82	12,39%	11.493.051,69	1.531,18
29	Chapada dos Guimarães	0,688	18.990	53.931,12	20,46%	3.297.383,72	173,64
30	Cláudia	0,699	9.593	86.593,96	22,99%	353.368,11	36,84
31	Cocalinho	0,660	6.220	52.079,24	20,80%	0,00	0,00
32	Colíder	0,713	31.370	37.495,61	28,35%	29.480.691,59	939,77
33	Colniza	0,611	25.766	20.651,18	15,86%	16.232.163,97	629,98
34	Comodoro	0,689	18.238	59.213,23	24,14%	14.070.258,84	771,48
35	Confresa	0,668	35.075	47.721,27	22,01%	5.185.782,30	147,85
36	Conquista D'Oeste	0,718	3.760	34.399,39	15,93%	0,00	0,00
37	Cotriguaçu	0,601	11.011	15.773,04	14,25%	1.389.493,12	126,19
38	Cuiabá	0,785	650.877	47.700,88	50,91%	353.381.673,82	542,93
39	Curvelândia	0,690	4.903	23.513,30	11,95%	1.269.907,14	259,01
40	Denise	0,683	7.014	55.018,49	10,38%	0,00	0,00
41	Diamantino	0,718	21.941	257.582,45	34,00%	31.611.497,92	1.440,75
42	Dom Aquino	0,690	7.872	83.260,65	13,47%	33.064.765,89	4.200,30
43	Feliz Natal	0,692	10.521	70.377,74	22,08%	13.928.053,85	1.323,83
44	Figueirópolis D'Oeste	0,679	3.187	24.516,56	15,34%	4.315.768,51	1.354,18
45	Gaúcha do Norte	0,615	8.642	163.138,13	18,56%	191.211,03	22,13
46	General Carneiro	0,670	6.037	84.131,44	10,55%	1.318.664,17	218,43
47	Glória D'Oeste	0,710	2.905	29.844,05	9,91%	0,00	0,00
48	Guarantã do Norte	0,703	31.024	30.166,45	22,83%	16.479.022,73	531,17
49	Guiratinga	0,705	10.966	46.198,67	14,03%	0,00	0,00
50	Indiavaí	0,661	2.213	36.921,25	15,23%	0,00	0,00
51	Ipiranga do Norte	0,727	7.815	235.258,71	22,26%	16.439.433,60	2.103,57
52	Itanhangá	0,710	7.539	102.626,15	16,18%	44.218,61	5,87
53	Itaúba	0,690	5.020	116.106,91	26,91%	13.286.238,43	2.646,66
54	Itiquira	0,693	12.236	156.247,05	21,02%	8.027.169,42	656,03
55	Jaciara	0,735	28.569	43.250,68	28,81%	50.900.407,42	1.781,67
56	Jangada	0,630	7.426	22.421,04	13,33%	368.370,76	49,61
57	Jauru	0,673	8.367	41.639,89	13,29%	0,00	0,00
58	Juara	0,682	34.906	38.713,76	23,29%	584.712,28	16,75
59	Júina	0,716	45.869	32.361,19	22,68%	17.911.017,20	390,48
60	Juruena	0,662	10.213	17.721,06	21,13%	28.474.691,04	2.788,08
61	Juscimeira	0,714	11.480	47.524,61	14,26%	1.310.551,22	114,16
62	Lambari D'Oeste	0,627	4.790	39.221,83	21,11%	5.242.869,17	1.094,54





Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
63	Lucas do Rio Verde	0,768	83.798	98.915,82	41,47%	371.421.828,84	4.432,35
64	Luciara	0,676	2.509	20.224,35	14,75%	0,00	0,00
65	Marcelândia	0,701	11.396	66.743,72	21,87%	2.143.660,26	188,11
66	Matupá	0,716	20.091	75.388,99	31,93%	2.272.027,63	113,09
67	Mirassol D'Oeste	0,704	26.785	29.702,61	34,09%	7.769.829,33	290,08
68	Nobres	0,699	15.492	72.718,09	26,56%	28.109.701,43	1.814,47
69	Nortelândia	0,702	5.956	55.592,83	16,74%	0,00	0,00
70	Nossa Senhora do Livramento	0,638	12.940	29.622,31	15,97%	11.413.960,89	882,07
71	Nova Bandeirantes	0,650	13.635	21.391,37	15,67%	1.680.256,55	123,23
72	Nova Brasilândia	0,651	3.932	29.851,26	13,17%	480.801,40	122,28
73	Nova Canaã do Norte	0,686	11.707	70.608,91	17,44%	8.502.066,32	726,24
74	Nova Guarita	0,688	4.590	37.993,80	15,53%	0,00	0,00
75	Nova Lacerda	0,636	6.670	64.948,20	17,03%	678.072,11	101,66
76	Nova Marilândia	0,704	3.529	126.907,27	54,77%	80.382.524,74	22.777,71
77	Nova Maringá	0,663	5.846	133.034,17	26,36%	3.862.780,25	660,76
78	Nova Monte Verde	0,691	8.313	39.171,89	19,14%	1.360.787,17	163,69
79	Nova Mutum	0,758	55.839	125.187,35	43,10%	364.164.025,89	6.521,68
80	Nova Nazaré	0,595	4.200	35.035,46	4,31%	0,00	0,00
81	Nova Olímpia	0,682	16.352	35.164,43	34,49%	22.918.368,89	1.401,56
82	Nova Santa Helena	0,714	4.239	88.750,48	18,49%	154.315,42	36,40
83	Nova Ubiratã	0,669	11.530	261.783,61	28,48%	14.508.197,12	1.258,30
84	Nova Xavantina	0,704	24.345	47.627,46	19,40%	12.210.879,66	501,58
85	Novo Horizonte do Norte	0,664	3.349	24.944,48	12,78%	73.165,08	21,85
86	Novo Mundo	0,674	6.520	50.945,76	15,92%	0,00	0,00
87	Novo Santo Antônio	0,653	2.015	20.458,85	15,78%	0,00	0,00
88	Novo São Joaquim	0,649	6.919	178.424,27	16,61%	15.591.728,91	2.253,47
89	Paranaíta	0,672	11.671	70.518,15	15,61%	0,00	0,00
90	Paranatinga	0,667	26.423	91.867,26	22,11%	4.450.673,22	168,44
91	Pedra Preta	0,679	18.066	89.805,80	25,88%	26.923.559,43	1.490,29
92	Peixoto de Azevedo	0,649	32.714	25.734,20	15,49%	2.516.513,65	76,92
93	Planalto da Serra	0,656	3.166	87.939,09	19,77%	11.992,65	3,79
94	Poconé	0,652	31.217	21.252,49	16,34%	242.760,00	7,78
95	Pontal do Araguaia	0,734	6.932	17.674,65	11,79%	0,00	0,00
96	Ponte Branca	0,686	2.008	20.481,87	12,70%	0,00	0,00
97	Pontes e Lacerda	0,703	52.018	52.840,74	24,33%	30.841.376,61	592,90
98	Porto Alegre do Norte	0,673	12.127	44.260,34	13,33%	0,00	0,00
99	Porto dos Gaúchos	0,685	5.593	246.782,25	31,00%	2.125.399,76	380,01
100	Porto Esperidião	0,652	10.204	25.346,89	11,44%	0,00	0,00
101	Porto Estrela	0,599	3.224	29.907,24	12,84%	60.595,47	18,80
102	Poxoréo	0,678	23.283	67.630,15	9,18%	17.472.653,41	750,45
103	Primavera do Leste	0,752	85.146	109.043,17	38,41%	259.075.540,65	3.042,72
104	Querência	0,692	26.769	231.667,59	30,72%	34.907.139,91	1.304,01
105	Reserva do Cabaçal	0,676	2.122	17.235,37	19,13%	0,00	0,00
106	Ribeirão Cascalheira	0,67	10.089	72.424,03	17,56%	0,00	0,00
107	Ribeirãozinho	0,692	2.593	77.486,61	14,38%	0,00	0,00
108	Rio Branco	0,707	4.535	20.830,42	17,22%	754.531,72	166,38
109	Rondolândia	0,64	3.505	28.110,57	26,39%	2.152.792,73	614,21
110	Rondonópolis	0,755	244.911	72.181,58	35,55%	687.613.807,93	2.807,61
111	Rosário Oeste	0,65	15.453	31.476,72	14,97%	455.875,00	29,50
112	Salto do Céu	0,666	3.679	29.237,92	14,87%	0,00	0,00
113	Santa Carmem	0,715	5.374	224.418,59	24,10%	55.957,42	10,41
114	Santa Cruz do Xingu	0,684	2.661	118.731,10	19,69%	0,00	0,00





Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
115	Santa Rita do Trivelato	0,735	3.276	343.161,27	39,47%	2.437.125,61	743,93
116	Santa Terezinha	0,609	7.596	35.169,16	8,27%	0,00	0,00
117	Santo Afonso	0,689	2.519	51.063,20	12,90%	0,00	0,00
118	Santo Antônio do Leste	0,655	4.099	186.843,37	30,50%	20.536.167,45	5.010,04
119	Santo Antônio do Leverger	0,656	15.246	47.655,17	15,10%	12.090.275,60	793,01
120	São Félix do Araguaia	0,668	13.621	135.991,34	15,84%	4.417.399,98	324,31
121	São José do Povo	0,661	2.875	14.374,39	10,85%	71.728,99	24,95
122	São José do Rio Claro	0,682	14.911	68.644,21	27,93%	3.132.354,19	210,07
123	São José do Xingu	0,657	5.964	165.549,74	15,90%	0,00	0,00
124	São José dos Quatro Marcos	0,719	17.849	23.873,07	20,15%	19.091.277,37	1.069,60
125	São Pedro da Cipa	0,66	4.191	14.366,20	9,64%	18.089,58	4,32
126	Sapezal	0,732	28.944	253.910,54	46,18%	58.941.323,24	2.036,39
127	Serra Nova Dourada	0,664	1.800	43.686,50	5,67%	150.726,16	83,74
128	Sinop	0,754	196.312	64.607,12	33,16%	277.428.922,42	1.413,20
129	Sorriso	0,744	110.635	131.899,11	48,61%	407.826.417,99	3.686,23
130	Tabaporã	0,695	9.818	141.052,69	20,48%	6.134.818,56	624,85
131	Tangará da Serra	0,729	106.434	51.892,66	30,60%	59.897.488,99	562,77
132	Tapurah	0,714	14.370	139.617,54	34,35%	26.225.120,18	1.824,99
133	Terra Nova do Norte	0,698	10.616	54.104,74	19,29%	18.830.528,59	1.773,79
134	Tesouro	0,655	3.025	83.165,07	9,06%	407.140,70	134,59
135	Torixoréu	0,716	4.164	60.613,76	14,65%	376.445,95	90,40
136	União do Sul	0,665	3.838	145.942,00	25,35%	18.597,31	4,85
137	Vale de São Domingos	0,656	2.904	24.697,43	13,09%	0,00	0,00
138	Várzea Grande	0,734	300.078	34.151,42	22,81%	320.659.190,10	1.068,59
139	Vera	0,68	12.800	110.130,08	23,30%	9.907.575,44	774,03
140	Vila Bela da Santíssima Trindade	0,645	16.774	38.942,45	12,26%	19.529.809,10	1.164,29
141	Vila Rica	0,688	19.888	32.627,85	16,46%	439.572,51	22,10
Total Estado de MT		3.658.649	65.426,00	31,23%	4.533.903.947,16²	1.239,23	

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187).

1. Por falta de dados mais atualizados foi utilizado o IDHM referente ao ano de 2010, último disponibilizado pelo IBGE;
2. Na ausência de outro indicador de trabalho calculado por município (a exemplo da taxa de desemprego), foi utilizado o percentual da população ocupada calculado pelo IBGE a partir da razão entre a quantidade de pessoas ocupadas de cada município e a população total do município.
3. Observe-se que no total de incentivos programáticos apresentados nesta tabela não foi computado o incentivo referente ao programa VOE-MT (R\$ 19.099.793,85), devido a fonte utilizada ter considerado apenas os programas PRODEIC, PRODER e PROALMAT. Portanto, neste tópico, toda referência a incentivo fiscal concedido pelo Estado em 2023 está considerando o incentivo relativo a esses três programas.

191. A partir dos dados acima tabelados, em seguida serão realizadas análises acerca dos maiores e menores beneficiários dos incentivos fiscais programáticos.

192. Inicialmente, considerando a informação disponível na derradeira linha da tabela acima, verifica-se que no ano de 2023 o Estado registrou uma renúncia de receita total de R\$ 4.533.903.947,16 decorrente de incentivos fiscais programáticos (PRODEIC, PRODER e PROALMAT). Considerando que no senso de 2022 a população estadual foi computada no total de 3.658.649 pessoas, então, pode-se dizer que o incentivo fiscal programático concedido pelo Estado em 2023 equivaleu a média de R\$ 1.239,23 por habitante. Desta





forma, essa é a média de incentivos programáticos concedidos por habitante em 2023, logo, se o incentivo por habitante para determinado município for inferior a R\$ 1.239,23, então o município está abaixo da média estadual, e se o incentivo por habitante do município é maior que esse valor, então o incentivo do município está acima da média estadual.

193. Nesse contexto, já evidenciando certa disparidade entre os municípios, ao se considerar os incentivos fiscais distribuídos por município, cabe mencionar que dos 141 municípios do Estado, apenas em 31 deles a média de incentivo por habitante ficou maior que a média estadual, os quais constam relacionados na tabela seguinte, em ordem decrescente de renúncia de receita (incentivo) médio por habitante:

Tabela 21 – Municípios cuja média de renúncia de receita é maior que a média estadual

Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1°	Nova Mariânia	0,704	3.529	126.907,27	54,77%	80.382.524,74	22.777,71
2°	Nova Mutum	0,758	55.839	125.187,35	43,10%	364.164.025,89	6.521,68
3°	Santo Antônio do Leste	0,655	4.099	186.843,37	30,50%	20.536.167,45	5.010,04
4°	Lucas do Rio Verde	0,768	83.798	98.915,82	41,47%	371.421.828,84	4.432,35
5°	Dom Aquino	0,690	7.872	83.260,65	13,47%	33.064.765,89	4.200,30
6°	Campo Verde	0,750	44.585	113.394,00	31,27%	169.478.808,44	3.801,25
7°	Sorriso	0,744	110.635	131.899,11	48,61%	407.826.417,99	3.686,23
8°	Campo Novo do Parecis	0,734	45.899	187.188,91	36,03%	165.665.629,38	3.609,35
9°	Campos de Júlio	0,744	8.822	455.838,10	41,78%	27.245.205,98	3.088,33
10°	Primavera do Leste	0,752	85.146	109.043,17	38,41%	259.075.540,65	3.042,72
11°	Rondonópolis	0,755	244.911	72.181,58	35,55%	687.613.807,93	2.807,61
12°	Juruena	0,662	10.213	17.721,06	21,13%	28.474.691,04	2.788,08
13°	Itaúba	0,690	5.020	116.106,91	26,91%	13.286.238,43	2.646,66
14°	Novo São Joaquim	0,649	6.919	178.424,27	16,61%	15.591.728,91	2.253,47
15°	Ipiranga do Norte	0,727	7.815	235.258,71	22,26%	16.439.433,60	2.103,57
16°	Sapezal	0,732	28.944	253.910,54	46,18%	58.941.323,24	2.036,39
17°	Tapurah	0,714	14.370	139.617,54	34,35%	26.225.120,18	1.824,99
18°	Nobres	0,699	15.492	72.718,09	26,56%	28.109.701,43	1.814,47
19°	Jaciara	0,735	28.569	43.250,68	28,81%	50.900.407,42	1.781,67
20°	Terra Nova do Norte	0,698	10.616	54.104,74	19,29%	18.830.528,59	1.773,79
21°	Alto Araguaia	0,704	17.193	59.497,11	19,46%	28.933.491,25	1.682,86
22°	Castanheira	0,665	7.506	24.494,82	12,39%	11.493.051,69	1.531,18
23°	Pedra Preta	0,679	18.066	89.805,80	25,88%	26.923.559,43	1.490,29
24°	Diamantino	0,718	21.941	257.582,45	34,00%	31.611.497,92	1.440,75
25°	Araputanga	0,725	14.786	38.361,43	28,10%	21.081.274,89	1.425,76
26°	Sinop	0,754	196.312	64.607,12	33,16%	277.428.922,42	1.413,20
27°	Nova Olímpia	0,682	16.352	35.164,43	34,49%	22.918.368,89	1.401,56
28°	Figueirópolis D'Oeste	0,679	3.187	24.516,56	15,34%	4.315.768,51	1.354,18
29°	Feliz Natal	0,692	10.521	70.377,74	22,08%	13.928.053,85	1.323,83
30°	Querência	0,692	26.769	231.667,59	30,72%	34.907.139,91	1.304,01
31°	Nova Ubiratã	0,669	11.530	261.783,61	28,48%	14.508.197,12	1.258,30





Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
Total dos 31 municípios			1.167.256 (31,90% da população do Estado)	-	-	3.331.323.221,90 (73,48% dos incentivos)	2.853,98 Média por habitante
Total dos 141 municípios do Estado			3.658.649 (100% da população)	65.426,00	31,23%	4.533.903.947,16 (100% do incentivo)	1.239,23 Média por habitante

Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187).

194. Conforme tabela acima, os 31 municípios, cujo incentivo fiscal concedido pelo Estado é superior à média estadual de incentivo por habitante, concentram 1.167.256 habitantes, equivalente a 31,90% da população estadual, no entanto, juntos, concentram o total de R\$ 3.331.323.221,90 em incentivos fiscais, equivalente a 73,48% do total de incentivos programáticos concedidos pelo Estado.

195. Também cabe mencionar que desses 31 municípios, 22 (71%) possuem IDHM alto (0,700–0,799) ou pelo menos muito próximo de alto (acima de 0,69). A média de incentivo nesses 31 municípios foi de R\$ 2.853,98 por habitante, mais que o dobro da média de incentivo por habitante do Estado (R\$ 1.239,23).

196. Além disso, o PIB per capita médio em Mato Grosso em 2021 foi de R\$ 65.426,00, por sua vez, dos 31 municípios relacionados na tabela acima, 22 deles (71%) possuem PIB per capita superior ao PIB per capita do Estado.

197. Esses resultados indicam que, em sua grande maioria, os municípios cujas empresas receberam maior volume financeiro de incentivos fiscais programáticos pelo Estado de Mato Grosso são aqueles que apresentam fortes indicadores social (IDHM) e econômico (PIB per capita).

198. Na tabela acima também é possível observar que a renúncia de receita média por habitante de vários municípios destoa da renúncia de receita média por habitante do Estado (R\$ 1.239,23), sendo que a renúncia média por habitante dos 13 primeiros municípios relacionados na tabela é superior ao dobro da renúncia média por habitante do Estado. Para os três primeiros municípios da relação (Nova Marilândia, Nova Mutum e Santo Antônio do Leste) a renúncia média por habitante foi superior a 300% da renúncia média por habitante do Estado.





199. No caso do primeiro município da lista, Nova Marilândia, tem-se uma situação completamente destoante. O município recebeu indiretamente, em 2023, R\$ 80.382.524,74 em incentivos fiscais programáticos. Considerando que o município possui 3.529 habitantes, então a renúncia média por habitante foi de R\$ 22.777,71, o que equivale a mais de 1.700% superior à média do Estado (R\$ 1.239,23).

200. Ao se comparar a renúncia média de receita por habitante de município que ocupa a posição intermediária de maiores beneficiários do Estado (São José do Rio Claro: posição 70º, R\$ 210,07 de renúncia média de receita por habitante) com municípios que ocupam as primeiras posições do ranking também fica evidenciada grande disparidade, conforme a tabela a seguir:

Quadro 6 – Renúncia de receita média por habitante (2023) – comparação entre municípios

Posição no ranking	Município	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)	Comparação
1º	Nova Marilândia	22.777,71	108,4 vezes maior que de São José do Rio Claro
2º	Nova Mutum	6.521,68	31 vezes maior que de São José do Rio Claro
5º	Dom Aquino	4.200,30	20 vezes maior que de São José do Rio Claro
10º	Primavera do Leste	3.042,72	14,5 vezes maior que de São José do Rio Claro
70º	São José do Rio Claro	210,07	-

Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024)

201. Na tabela seguinte serão apresentados os 15 municípios maiores beneficiários dos incentivos fiscais em 2023 em valores absolutos:

Tabela 22 – Os 15 municípios maiores beneficiários de incentivos em valores absolutos

Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1º	Rondonópolis	0,755	244.911	72.181,58	35,55%	687.613.807,93	2.807,61
2º	Sorriso	0,744	110.635	131.899,11	48,61%	407.826.417,99	3.686,23
3º	Lucas do Rio Verde	0,768	83.798	98.915,82	41,47%	371.421.828,84	4.432,35
4º	Nova Mutum	0,758	55.839	125.187,35	43,10%	364.164.025,89	6.521,68
5º	Cuiabá	0,785	650.877	47.700,88	50,91%	353.381.673,82	542,93





Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
6º	Várzea Grande	0,734	300.078	34.151,42	22,81%	320.659.190,10	1.068,59
7º	Sinop	0,754	196.312	64.607,12	33,16%	277.428.922,42	1.413,20
8º	Primavera do Leste	0,752	85.146	109.043,17	38,41%	259.075.540,65	3.042,72
9º	Campo Verde	0,750	44.585	113.394,00	31,27%	169.478.808,44	3.801,25
10º	Campo Novo do Parecis	0,734	45.899	187.188,91	36,03%	165.665.629,38	3.609,35
Total dos 10 município maiores beneficiários		1.818.080 (50% da população)	-	40,03%	3.376.715.845,46 (75% do incentivo)	1.857,30	
11º	Nova Marilândia	0,704	3.529	126.907,27	54,77%	80.382.524,74	22.777,71
12º	Tangará da Serra	0,729	106.434	51.892,66	30,60%	59.897.488,99	562,77
13º	Sapezal	0,732	28.944	253.910,54	46,18%	58.941.323,24	2.036,39
14º	Jaciara	0,735	28.569	43.250,68	28,81%	50.900.407,42	1.781,67
15º	Barra do Garças	0,748	69.210	41.607,18	31,03%	35.309.405,43	510,18
Total dos 15 município maiores beneficiários		2.054.766 (56% da população)	-	39,19%	3.662.146.995,28 (81% do incentivo)	1.782,27	

Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187)

202. Verifica-se que os 15 municípios relacionados na tabela acima – maiores destinatários de renúncias fiscais estadual em valores absolutos – possuem IDHM alto (0,700 a 0,799), e estão entre os 40 municípios com maior IDHM do Estado. Além disso, no conjunto, apresentam um percentual superior do indicador que representa a população ocupada (39,19%) em comparação com o percentual de todo o Estado (31,23%).

203. Ademais, os 15 municípios maiores beneficiários dos incentivos fiscais em valores absolutos, receberam indiretamente R\$ 3.662.146.995,28 de incentivos fiscais programáticos em 2023, equivalente a 81% do incentivo concedido pelo Estado, enquanto a população desses 15 municípios equivale a 56% da população do Estado.

204. Ao se considerar apenas os 10 municípios maiores beneficiários de incentivos, eles receberam R\$ 3.376.715.845,46 de incentivos em 2023, equivalente a 75% do incentivo concedido pelo Estado, enquanto a população desses municípios é equivalente a 50% da população do Estado.

205. Se for retirado da tabela acima os quatro municípios que mesmo figurando entre os maiores destinatários de incentivos programáticos em valores absolutos, possuem incentivo médio por habitante abaixo da média estadual, que é de R\$ 1.239,23 (que são os municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Tangará da Serra e Barra do Garças), verifica-se





que os 11 (onze) municípios remanescentes receberam em 2023 o valor de R\$ 2.892.899.236,94 em incentivos, equivalente a 64% do total do incentivo distribuído pelo Estado, enquanto a população desses 11 municípios é equivalente a 928.127 habitantes, o que corresponde a apenas 25% da população do Estado.

206. Na tabela seguintes foram apresentados os municípios para os quais houve menor distribuição de incentivos fiscais programáticos em 2023. Relacionou-se na tabela tantos municípios quantos foram necessários para se chegar a cerca de 1% do incentivo, resultando em um total de 75 municípios. Esses municípios foram relacionados em ordem crescente, dos menores para os maiores beneficiários de incentivos em valores absolutos:

Tabela 23 – Menores beneficiários de incentivos em valores absolutos (relação com 75 municípios)

Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1	Alto Boa Vista	0,651	5.715	37.231,59	13,37%	0,00	0,00
2	Alto Paraguai	0,638	8.009	14.382,30	8,53%	0,00	0,00
3	Araguaiana	0,687	3.795	41.316,47	13,83%	0,00	0,00
4	Araguainha	0,701	1.010	30.845,70	17,92%	0,00	0,00
5	Arenápolis	0,704	10.576	24.711,43	20,06%	0,00	0,00
6	Barão de Melgaço	0,600	7.253	15.262,65	7,28%	0,00	0,00
7	Carlinda	0,665	10.332	29.658,71	11,83%	0,00	0,00
8	Cocalinho	0,660	6.220	52.079,24	20,80%	0,00	0,00
9	Conquista D'Oeste	0,718	3.760	34.399,39	15,93%	0,00	0,00
10	Denise	0,683	7.014	55.018,49	10,38%	0,00	0,00
11	Glória D'Oeste	0,710	2.905	29.844,05	9,91%	0,00	0,00
12	Guiratinga	0,705	10.966	46.198,67	14,03%	0,00	0,00
13	Indiavaí	0,661	2.213	36.921,25	15,23%	0,00	0,00
14	Jauru	0,673	8.367	41.639,89	13,29%	0,00	0,00
15	Luciara	0,676	2.509	20.224,35	14,75%	0,00	0,00
16	Nortelândia	0,702	5.956	55.592,83	16,74%	0,00	0,00
17	Nova Guarita	0,688	4.590	37.993,80	15,53%	0,00	0,00
18	Nova Nazaré	0,595	4.200	35.035,46	4,31%	0,00	0,00
19	Novo Mundo	0,674	6.520	50.945,76	15,92%	0,00	0,00
20	Novo Santo Antônio	0,653	2.015	20.458,85	15,78%	0,00	0,00
21	Paranaíta	0,672	11.671	70.518,15	15,61%	0,00	0,00
22	Pontal do Araguaia	0,734	6.932	17.674,65	11,79%	0,00	0,00
23	Ponte Branca	0,686	2.008	20.481,87	12,70%	0,00	0,00
24	Porto Alegre do Norte	0,673	12.127	44.260,34	13,33%	0,00	0,00
25	Porto Esperidião	0,652	10.204	25.346,89	11,44%	0,00	0,00
26	Reserva do Cabaçal	0,676	2.122	17.235,37	19,13%	0,00	0,00
27	Ribeirão Cascalheira	0,67	10.089	72.424,03	17,56%	0,00	0,00
28	Ribeirãozinho	0,692	2.593	77.486,61	14,38%	0,00	0,00
29	Salto do Céu	0,666	3.679	29.237,92	14,87%	0,00	0,00
30	Santa Cruz do Xingu	0,684	2.661	118.731,10	19,69%	0,00	0,00
31	Santa Terezinha	0,609	7.596	35.169,16	8,27%	0,00	0,00





Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
32	Santo Afonso	0,689	2.519	51.063,20	12,90%	0,00	0,00
33	São José do Xingu	0,657	5.964	165.549,74	15,90%	0,00	0,00
34	Vale de São Domingos	0,656	2.904	24.697,43	13,09%	0,00	0,00
35	Planalto da Serra	0,656	3.166	87.939,09	19,77%	11.992,65	3,79
36	São Pedro da Cipa	0,66	4.191	14.366,20	9,64%	18.089,58	4,32
37	União do Sul	0,665	3.838	145.942,00	25,35%	18.597,31	4,85
38	Itanhangá	0,710	7.539	102.626,15	16,18%	44.218,61	5,87
39	Santa Carmem	0,715	5.374	224.418,59	24,10%	55.957,42	10,41
40	Porto Estrela	0,599	3.224	29.907,24	12,84%	60.595,47	18,80
41	São José do Povo	0,661	2.875	14.374,39	10,85%	71.728,99	24,95
42	Novo Horizonte do Norte	0,664	3.349	24.944,48	12,78%	73.165,08	21,85
43	Serra Nova Dourada	0,664	1.800	43.686,50	5,67%	150.726,16	83,74
44	Nova Santa Helena	0,714	4.239	88.750,48	18,49%	154.315,42	36,40
45	Gaúcha do Norte	0,615	8.642	163.138,13	18,56%	191.211,03	22,13
46	Apiacás	0,675	8.590	22.418,58	16,94%	217.952,46	25,37
47	Poconé	0,652	31.217	21.252,49	16,34%	242.760,00	7,78
48	Acorizal	0,736	5.014	20.561,61	10,17%	302.320,13	60,30
49	Cláudia	0,699	9.593	86.593,96	22,99%	353.368,11	36,84
50	Jangada	0,630	7.426	22.421,04	13,33%	368.370,76	49,61
51	Torixoréu	0,716	4.164	60.613,76	14,65%	376.445,95	90,40
52	Tesouro	0,655	3.025	83.165,07	9,06%	407.140,70	134,59
53	Vila Rica	0,688	19.888	32.627,85	16,46%	439.572,51	22,10
54	Rosário Oeste	0,65	15.453	31.476,72	14,97%	455.875,00	29,50
55	Nova Brasilândia	0,651	3.932	29.851,26	13,17%	480.801,40	122,28
56	Juara	0,682	34.906	38.713,76	23,29%	584.712,28	16,75
57	Nova Lacerda	0,636	6.670	64.948,20	17,03%	678.072,11	101,66
58	Rio Branco	0,707	4.535	20.830,42	17,22%	754.531,72	166,38
59	Curvelândia	0,690	4.903	23.513,30	11,95%	1.269.907,14	259,01
60	Juscimeira	0,714	11.480	47.524,61	14,26%	1.310.551,22	114,16
61	General Carneiro	0,670	6.037	84.131,44	10,55%	1.318.664,17	218,43
62	Nova Monte Verde	0,691	8.313	39.171,89	19,14%	1.360.787,17	163,69
63	Cotriguaçu	0,601	11.011	15.773,04	14,25%	1.389.493,12	126,19
64	Bom Jesus do Araguaia	0,661	7.280	112.613,63	19,70%	1.598.246,29	219,54
65	Nova Bandeirantes	0,650	13.635	21.391,37	15,67%	1.680.256,55	123,23
66	Porto dos Gaúchos	0,685	5.593	246.782,25	31,00%	2.125.399,76	380,01
67	Marcelândia	0,701	11.396	66.743,72	21,87%	2.143.660,26	188,11
68	Rondolândia	0,640	3.505	28.110,57	26,39%	2.152.792,73	614,21
69	Matupá	0,716	20.091	75.388,99	31,93%	2.272.027,63	113,09
70	Santa Rita do Trivelato	0,735	3.276	343.161,27	39,47%	2.437.125,61	743,93
71	Peixoto de Azevedo	0,649	32.714	25.734,20	15,49%	2.516.513,65	76,92
72	São José do Rio Claro	0,682	14.911	68.644,21	27,93%	3.132.354,19	210,07
73	Chapada dos Guimarães	0,688	18.990	53.931,12	20,46%	3.297.383,72	173,64
74	Nova Maringá	0,663	5.846	133.034,17	26,36%	3.862.780,25	660,76
75	Alto Garças	0,701	13.052	97.187,86	24,88%	3.888.739,13	297,94
Total dos 75 municípios		591.677	-	17,40%	44.269.203,44	74,82	





Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
			(16% da população do Estado)			0,98% dos incentivos	Média por habitante
Total dos 141 municípios do Estado		3.658.649		65.426,00	31,23%	4.533.903.947,16 100% do incentivo	1.239,23 Média por habitante

Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187)

207. Conforme acima mencionado, foi necessário relacionar os 75 municípios (53% dos municípios do Estado) menores beneficiários de incentivos, em valores absolutos, para se chegar a cerca de 1% do incentivo fiscal programático distribuído pelo Estado em 2023.

208. Com base na tabela acima, 34 municípios não receberam nada de incentivo fiscal programático no ano de 2023. A população desses municípios é de 196.994 habitantes, equivalente a cerca de 5,5% da população estadual.

209. Para os 75 municípios relacionados na tabela acima houve distribuição de incentivos no valor total de R\$ 44.269.203,44, equivalente a cerca de 1% do incentivo programático concedido pelo Estado. Por sua vez, a população somada desses 75 municípios é de 591.677 pessoas, equivalente a 16% da população estadual.

210. A média de incentivo em 2023 nesses 75 municípios foi de R\$ 74,82 por habitante, enquanto a média estadual é de R\$ 1.239,23 por habitante. Ou seja, a média de incentivo estadual por habitante é cerca de 16,5 vezes superior à média de incentivo por habitante desses 75 municípios.

211. Acima já foi demonstrado que todos os 15 municípios maiores beneficiários de incentivos fiscais em valores absolutos possuem IDHM alto (0,700 a 0,799). Por sua vez, 76% dos municípios menores beneficiários dos incentivos possuem IDHM médio (0,600 a 0,699), havendo até casos de municípios com IDHM baixo (0,500 a 0,599).

212. O PIB per capita do Estado é de R\$ 65.426,00. A grande maioria dos 75 municípios relacionados na tabela acima (53 deles, ou seja, 71%) possuem PIB per capita inferior ao do Estado, sendo que para 31 municípios o PIB per capita não chega à metade do PIB per capita do Estado.

213. A população ocupada do Estado é de 31,23%, ao passo que a população ocupada do conjunto de municípios relacionados na tabela acima é de apenas 17,40%. A grande

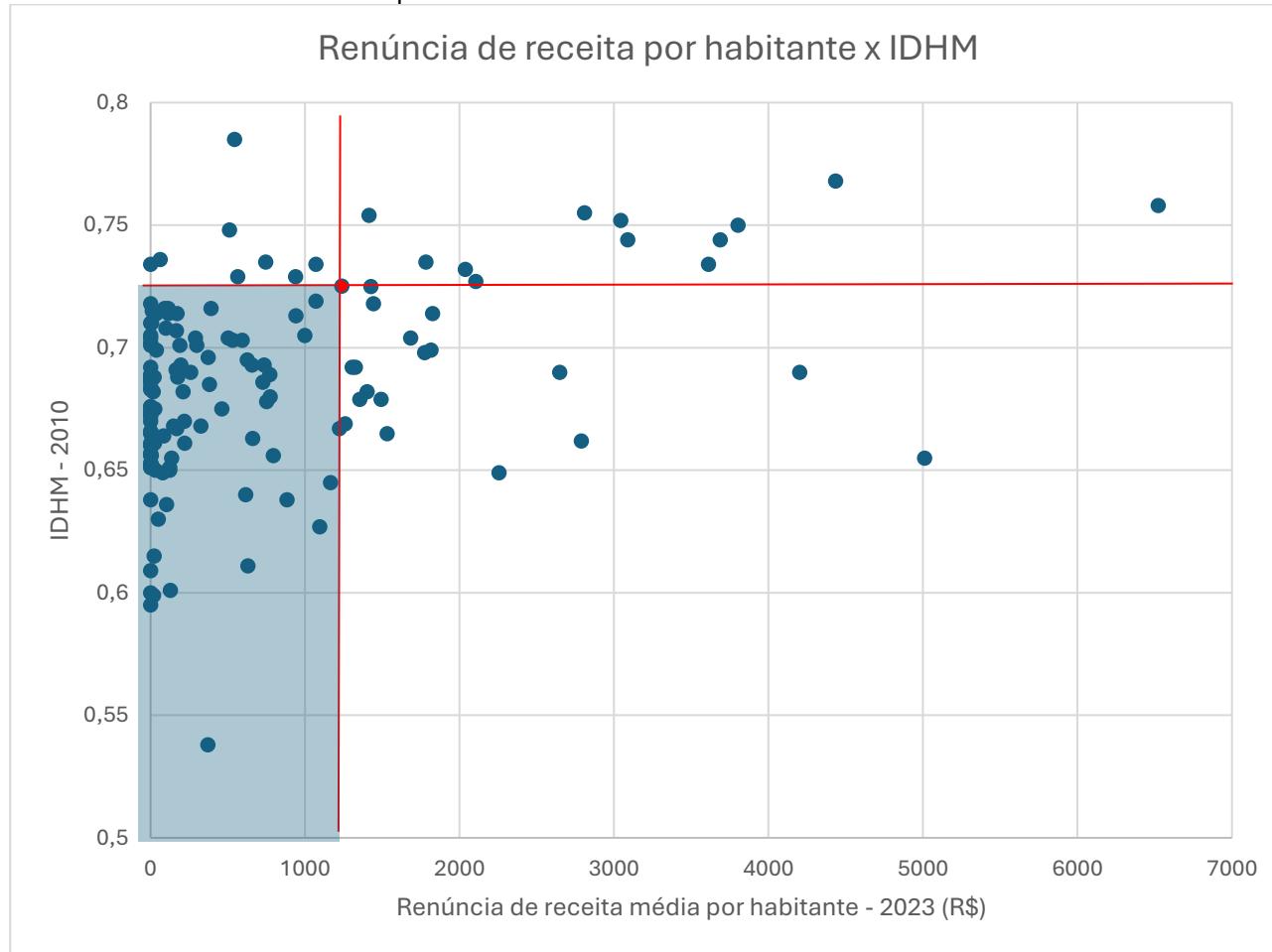




maioria dos 75 municípios relacionados na tabela acima (73 deles, ou seja, 97%) possuem o indicador de população ocupada inferior ao do Estado, sendo que para 47 municípios a população ocupada não chega à metade da população ocupada do Estado.

214. Para melhor compreensão dos resultados das análises realizadas pelos auditores, apresenta-se a seguir os gráficos de dispersão por meio dos quais compara-se a situação dos municípios em relação aos indicadores de renúncia fiscal por habitante, IDHM, PIB per capita e população ocupada.

Gráfico 9 – Renúncia de receita por habitante x IDHM

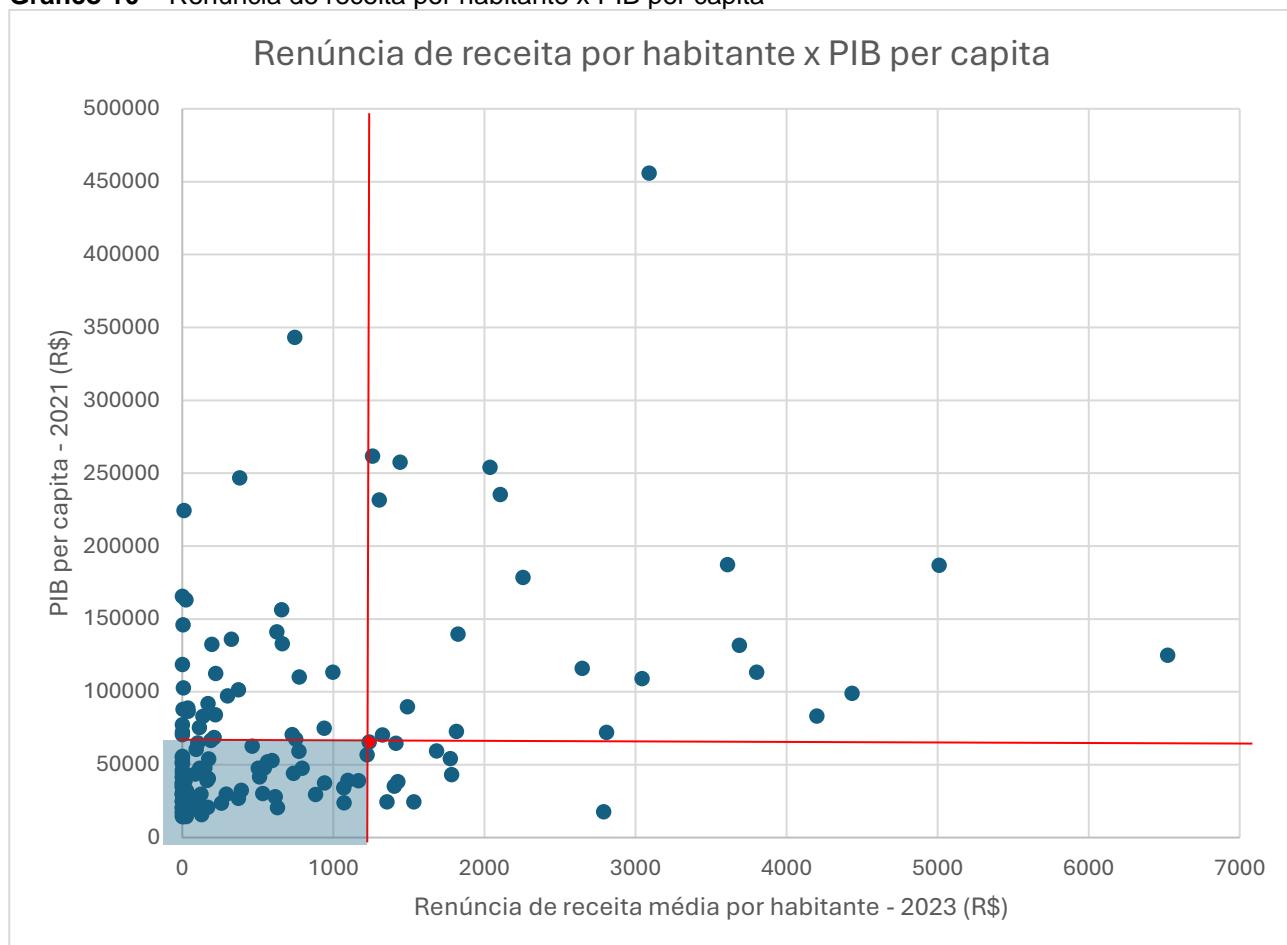


Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187)





Gráfico 10 – Renúncia de receita por habitante x PIB per capita

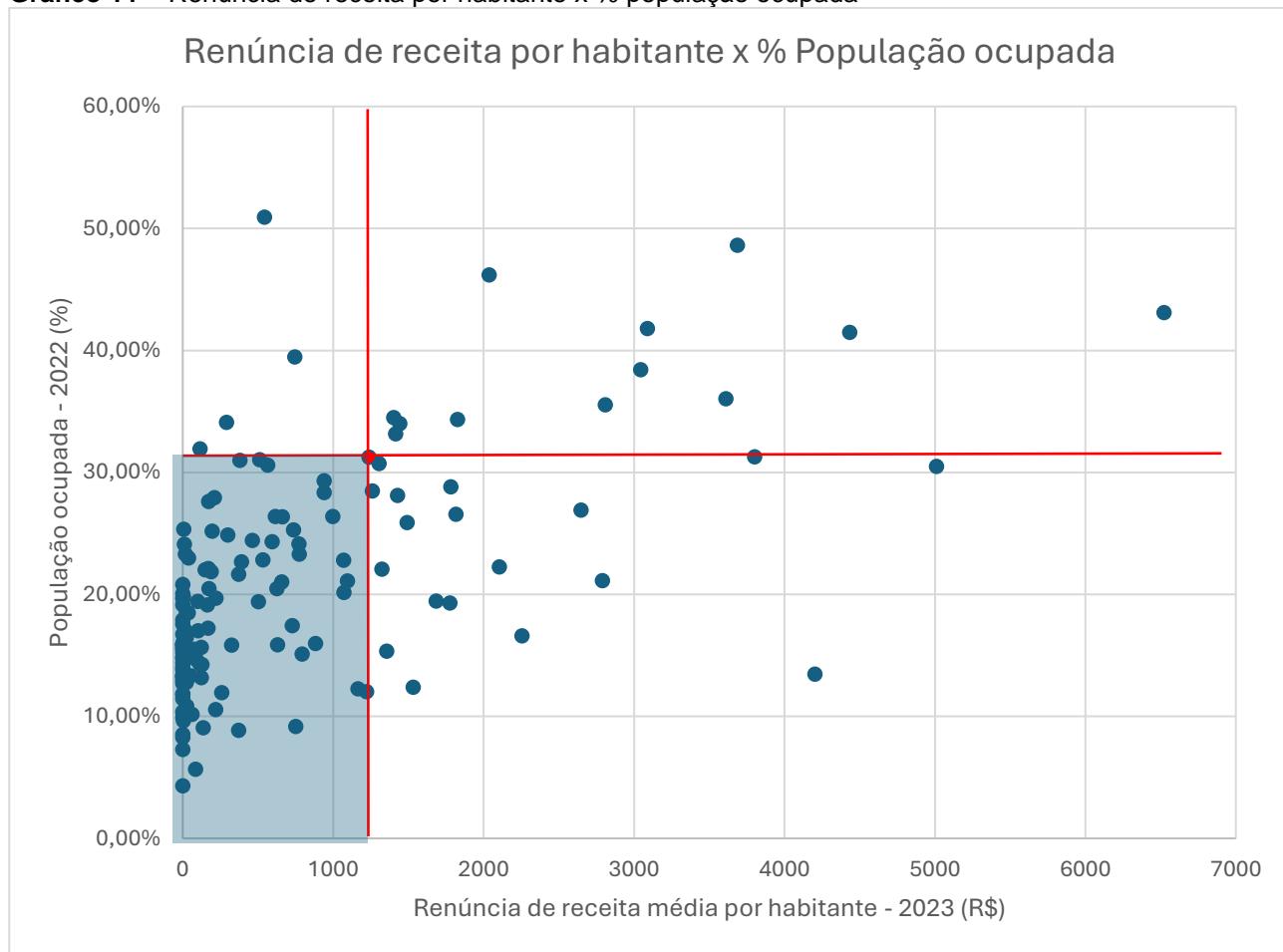


Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187)





Gráfico 11 – Renúncia de receita por habitante x % população ocupada



Fonte: elaborado pela equipe técnica com dados extraídos de planilha denominada Renúncia fiscal registrada – Por atividade econômica (CNAE) e Municípios, referente a 2023, disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal> (consulta em 21/08/2024) e do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/> (consulta em 21/08/2024) (Planilha de ID 17187)

215. Analisando os gráficos acima verifica-se que os municípios com renúncia de receita média por habitante inferior à média estadual também apresentaram, em sua esmagadora maioria, baixos indicadores econômicos e sociais (área destacada nos gráficos), denotando-se daí que a política de incentivos fiscais do Estado não tem estimulado o desenvolvimento econômico e social das regiões e municípios mais pobres.

216. Deste modo, conclui-se que os incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado não estão contribuindo para a redução das desigualdades sociais/econômicas existentes entre os municípios do Estado. Ao contrário, a tendência é que os incentivos fiscais concedidos se concentrem nas regiões/municípios mais desenvolvidos e aumentem cada vez mais as diferenças sociais/econômicas existentes entre os municípios, tendo em





vista que, pela política atual, não há qualquer estímulo para que o setor privado direcione seus investimentos para os municípios mais pobres.

217. Nesse contexto, cumpre registrar que a LCE nº 798/2024, de 11/10/2024, acrescentou o § 5º ao art. 19 da LCE nº 631/2019, que trata dos limites percentuais máximos aplicáveis aos benefícios do PRODEIC (85% para operações internas e 90% para interestaduais), por meio do qual trouxe autorização expressa para a concessão de incentivo adicional para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme segue:

Art. 19 Na definição dos critérios e quantificação dos respectivos percentuais, para fins da edição da resolução exigida no § 1º do artigo 18, o CONDEPRODEMAT deverá observar o que segue:

I - os benefícios fiscais terão como limites máximos:

a) operações internas: redução de base de cálculo de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor da operação e/ou crédito outorgado no percentual de até 85% (oitenta e cinco por cento) aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11;

b) operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11;
II - (revogado) (Revogado pela LC 798/2024, efeitos a partir de 03.12.2019) [...]

§ 5º Fica o Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT, com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, autorizado a definir, por meio de resolução, em periodicidade anual, critérios e limites máximos de benefícios fiscais que atendam a esta finalidade, nos seguintes termos: (Acrescentado pela LC 798/2024)

I - nas **operações internas**, alternativamente:

a) **redução da base de cálculo** no percentual de até **90%** (noventa por cento);
b) **crédito outorgado** no percentual de até **90%** (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11;

II - nas **operações interestaduais**: **crédito outorgado** no percentual de até **95%** (noventa e cinco por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11.





218. Pois bem, apesar da LCE nº 798/2024 ter sido aprovada recentemente, em 11/10/2024, o art. 19 da LCE nº 631/2019, em sua redação original, já previa dispositivo que autorizava a concessão de incentivo adicional de 10% para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (art. 19, inciso II, c/c §§ 1º e 4º, revogados pela LCE nº 798/2024), estabelecendo o IDH como indicador para definição desses municípios, sem que o Estado tivesse regulamentado a matéria até então.

219. Cabe consignar que os referidos dispositivos, agora revogados, foram utilizados como critério para sustentar achado de auditoria apontado no Processo de Auditoria Operacional nº 611344/2021 (Ausência de política de incentivos tributários destinada à redução das desigualdades regionais em Mato Grosso), do qual originou a seguinte recomendação destinada ao Governo do Estado de Mato Grosso e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Acórdão nº 135/2022 – TP, item e5): criar comissão, coordenada pela SEDEC, com a participação da SEFAZ em conjunto com outros órgãos públicos e setores privados ligados à indústria, para que, em tempo razoável, elabore proposta e submeta ao CONDEPRODEMAT, a fim de regulamentar o artigo 19, II, da Lei Complementar nº 631/2019.

220. Em resumo, o novo dispositivo (art. 19, § 5º, da LCE nº 631/2019) reduziu a margem de incentivo adicional para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico de 10% para 5%, bem como suprimiu o IDH como critério legal para identificação dos municípios que seriam selecionados. Essa medida veio para equacionar uma das dificuldades técnicas apontadas pelo Estado para a implementação do incentivo adicional, tendo em vista que os últimos dados de IDH disponibilizados pelo IBGE são de 2010, estando defasados, e, por isso, não seriam adequados para seleção dos municípios que fariam jus ao incentivo adicional, conforme justificativa apresentada à equipe técnica nos autos do Processo nº 611344/2021.

221. Diante do exposto, verifica-se que desde a edição da LCE nº 631/2019 já havia autorização para a concessão de incentivo adicional às empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, inclusive sendo tal questão objeto de recomendação expedida por este Tribunal de Contas ao Governo do Estado de Mato Grosso e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Acórdão nº 135/2022 – TP, item e5), visando regulamentar a matéria e concretizar a concessão do





benefício adicional, contudo, até a presente data, tal política, aprovada pelo parlamento estadual, não foi efetivamente implementada pelo Governo do Estado, sendo certo afirmar que a política de incentivo fiscal do Estado não possui qualquer medida efetivamente implementada que objetive fomentar a atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico.

222. Considerando que os incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado no âmbito dos programas de desenvolvimento econômico do Estado não têm por consequência natural a redução das desigualdades sociais/econômicas existentes entre os municípios Matogrossenses, mas, pelo contrário, a tendência é que esses incentivos se concentrem nas regiões/municípios mais desenvolvidos e aumentem cada vez mais as diferenças sociais/econômicas existentes entre os municípios, cumpre verificar se o Estado implementa políticas compensatórias voltadas para geração de emprego e renda nas regiões mais pobres do Estado tendo por objetivo a redução dessas desigualdades.

223. Nesse contexto, o art. 12, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, estabelece que a **fruição de incentivos fiscais** inerentes aos **programas de desenvolvimento econômico do Estado** (PRODEIC, PRODER, PROALMAT e PROLEITE) está condicionada, dentre outros requisitos, à efetivação dos recolhimentos das **contribuições aos Fundos Estaduais**, conforme disposição de cada Programa.

224. Em consonância com os objetivos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, a Lei nº 11.308/2021, que instituiu o **FUNDES** (Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso) – principal fundo relacionado aos programas de desenvolvimento do Estado –, estabelece que o **fundo tem por premissa** aportar recursos e implementar ações em projetos e programas com finalidade no **desenvolvimento regional e estadual e priorizar as regiões e os municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas** (art. 2º. IX e X).

225. A análise da destinação das contribuições realizadas pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais programáticos e recolhidas aos Fundos Estaduais revelou que tais recursos não estão sendo aplicados conforme a legislação determina. Em vez de priorizar ações voltadas para o desenvolvimento das regiões e municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e economias exauridas, essas contribuições têm sido





amplamente destinadas a despesas operacionais da SEDEC, especialmente ao pagamento de pessoal (Relatório de Análise Doc. nº 582535/2025).

226. Essa distorção na aplicação dos fundos compromete a efetividade das políticas públicas de incentivo fiscal, aprofundando as desigualdades regionais ao invés de reduzi-las. Além disso, a destinação irregular dos recursos contraria o estabelecido no artigo 4º, § 6º, da Lei nº 11.308/2021, que limita a 30% a utilização do FUNDES para custeio administrativo, sendo que, conforme os dados analisados, esse percentual tem sido amplamente ultrapassado.

227. Diante desse cenário, conclui-se que o Estado não está cumprindo o objetivo do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso de reduzir as desigualdades sociais e regionais do Estado, portanto, verifica-se a necessidade de o Estado implementar uma política de incentivos fiscais programáticos com vistas a reduzir as desigualdades sociais/econômicas existentes entre os municípios.

228. Para tanto, sugere-se a adoção das seguintes medidas pelo Governo do Estado:

- a) Implementar a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024.
- b) Revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam aplicados em projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021.
- c) Fortalecer a fiscalização e a transparência da arrecadação e da destinação dos recursos do FUNDES, por meio da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os investimentos realizados, dando





destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional com a indicação das regiões e municípios beneficiados, bem como dos critérios utilizados para seleção desses municípios.





4.2. Achado 02: A avaliação de desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado carece de métodos econôméticos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário e não evidencia se os programas estão atingindo seus objetivos.

229. Apesar de não mais haver a fixação de metas de contrapartidas sociais e econômicas para a obtenção de benefícios fiscais, a análise periódica dos resultados alcançados com os programas de incentivo é fundamental para subsidiar as decisões a respeito da própria política pública, seja para ampliar ou extinguir benefícios. Além disso, como o Estado abdica de parte de sua receita para incentivar determinadas atividades econômicas, é imprescindível que os resultados alcançados pela política pública sejam monitorados e divulgados, a fim de conferir legitimidade aos programas e justificar os gastos tributários pagos por toda a sociedade.

230. O art. 5º da Lei nº 7.958/2003 estabelece que os módulos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso (entre eles o PRODEIC e o PRODER) serão avaliados a cada biênio pelo Conselho Deliberativo quanto ao atendimento de seus objetivos e metas. Cabe lembrar, nos termos do art. 1º da lei, que o objetivo geral do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso é contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

231. A análise do tema renúncia de receitas tem papel fundamental para a compreensão da gestão fiscal do Estado. A utilização cada vez mais frequente de gastos tributários como alternativa às despesas orçamentárias exige cada vez mais medidas para garantir a transparência e o controle social sobre a concessão dos incentivos fiscais.

232. Sobre a transparência na gestão pública, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu art. 5º, estabelece que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

233. Com a promulgação da Lei Complementar 187/2021, que modificou o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), dados sobre incentivos fiscais, renúncias, benefícios ou imunidades concedidas a empresas deixaram de ser protegidas pelo sigilo fiscal.





234. Nesse contexto, verificou-se que a SEDEC disponibilizou no seu site¹⁷ os relatórios denominados “Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT nos anos 2020, 2021 e 2022” e “Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT de 2023”.

235. Além desses relatórios, a SEFAZ disponibilizou à equipe de auditoria um estudo realizado pela COMSEFAZ por meio do qual foi avaliado o impacto dos incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso na massa salarial, no emprego, no salário médio e no número de empresas.

236. Por fim, ainda foi coletada informações junto à SEFAZ e à SEDEC sobre o processo de avaliação dos incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso no âmbito da consultoria especializada contratada pelo Tribunal de Contas para apoiar os trabalhos de auditoria.

237. Deste modo, a análise realizada pelos auditores sobre o processo de avaliação dos incentivos fiscais do Estado pode ser dividida em três etapas: a) análise dos relatórios de desempenho elaborados pela SEDEC; b) análise do estudo de impacto promovido pelo CONSEFAZ; e c) análise do diagnóstico promovido pelo consultor.

a) Análise dos relatórios de desempenho elaborados pela SEDEC

238. Os relatórios da SEDEC apresentam, inicialmente, um pequeno resumo dos três principais programas de incentivos fiscais do Estado – PRODEIC, PRODER e PROALMAT. Consta a informação de que a efetividade dos programas de incentivos fiscais do Estado foi avaliada com base nos objetivos e metas estabelecidas.

239. Para realizar a análise a Secretaria levou em consideração os Relatórios Anuais de Monitoramento fornecidos pelas empresas beneficiárias, contendo as seguintes informações dos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023: **a)** geração de empregos; **b)** investimentos (construção, benfeitorias e compras de imobilizados); **c)** vendas internas/interestaduais; **d)** recolhimentos aos fundos estaduais; e, **e)** Nomenclatura Comum do Mercosul – NCMs (conjunto de códigos numéricos padronizados e adotados pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai que definem uma mercadoria).

¹⁷ <https://www.sedec.mt.gov.br/> - <https://www.transparencia.mt.gov.br/> (abas: Informações Gerais e Incentivos Fiscais) - (consulta em 03/09/2024 e 13/11/2024)





240. Deste modo, os relatórios de avaliação da SEDEC levaram em consideração informações declaratórias fornecidas pelas empresas beneficiárias dos programas de incentivos fiscais. Parte significativa das empresas beneficiárias (mais de 20%) não enviaram à SEDEC os Relatórios Anuais de Monitoramento (segundo informado nos relatórios as empresas que não enviaram os dados foram suspensas do respectivo programa de incentivo), conforme tabela seguinte:

Tabela 24 – Número de credenciamentos no PRODEIC, PRODER e PROALMAT em comparação com o número de beneficiários quer forneceram o Relatório Anual de Monitoramento

Ano de referência	Credenciamentos pelo RCR (A)	Relatórios recebidos pelo monitoramento (B)	Percentual B/A
2020 ¹	2.067	1.590	76,92%
2021	5.430	4.267	78,58%
2022	6.572	5.155	78,44%
2023	7.374	5.879	79,73%

Fonte: elaborado pela equipe com dados extraídos do “Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT nos anos 2020, 2021 e 2022” e do “Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT de 2023” disponíveis em <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais> (consulta em 03/09/2024 e 13/11/2024) 1. Em relação ao ano de 2020 as informações se referem apenas ao PRODEIC e ao PROALMAT.

241. Em seguida, apresenta-se um quadro resumo elaborado a partir dos resultados constantes nos relatórios da SEDEC:

Tabela 25 – Resultados dos programas segundo relatórios da SEDEC

PRODEIC						
Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2020 para 2023
Empregos	59.942	65.957	69.203	77.466	77.466	29,23%
Investimentos (em bilhões de R\$)	6,39	6,02	7,16	7,93	27,50	24,10%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	34,35	55,26	58,26	59,71	207,58	73,83%
Recolhimento aos fundos (em milhões de R\$)	112,6	177,7	254,6	194,7	739,6	72,91%
NCMs	686	777	850	879	879	28,13%
PRODER						
Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2021 para 2023
Empregos	-	18.030	21.475	29.166	29.166	61,76%
Investimentos (em bilhões de R\$)	-	1,49	9,90	4,78	16,17	220,80%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	-	0,47	0,78	0,88	2,13	87,23%
Recolhimento aos fundos (em milhões de R\$)	-	0,6	1,76	2,21	4,57	268,33%
NCMs	-	27	31	41	41	51,85%





PROALMAT

Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2020 para 2023
Empregos	13.295	25.311	25.644	34.800	34.800	161,75%
Investimentos (em bilhões de R\$)	2,12	2,83	4,85	5,29	15,09	149,53%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	7,63	10,88	11,44	12,13	42,08	58,98%
Recolhimento aos fundos (em milhões de R\$)	136,8	137,5	141,2	231,9	647,4	69,52%
NCMS ¹	1	1	1	1	1	0,00%

Fonte: elaborado pela equipe com dados extraídos do Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT nos anos 2020, 2021 e 2022, disponível em <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais> (consulta em 03/09/2024)

1. Nos termos do relatório da SEDEC o PROALMAT é destinado a um único produto – o algodão.

242. Ressalte-se que não é interessante fazer um quadro contendo os totais somados dos três programas, porque certamente muitas empresas estão credenciadas em mais de um programa, de modo que dados de alguns indicadores (emprego, investimentos e vendas) poderiam constar duplicados ou até triplicados.

243. Em relação ao indicador “**emprego**”, a única análise constante nos relatórios da SEDEC foi de que houve aumento, em números absolutos e percentuais, na geração de empregos nas empresas beneficiadas pelos programas no período de 2020 para 2022 – aumento de 15,4% na geração de empregos nas empresas beneficiadas pelo PRODEIC, 19,1% nas empresas beneficiadas pelo PRODER e 92,88% nas empresas beneficiadas pelo PROALMAT. Acrescentando os dados de 2023, verificou-se que a evolução na geração de empregos no período de 2020 a 2023 foi de 29,23% (PRODEIC), 61,76% (PRODER) e 161,75% (PROALMAT).

244. Observe-se, no entanto, conforme acima já informado, que em 2020 existiam 2.067 empresas credenciadas nesses três programas de concessão de incentivos, enquanto em 2023 existiam 7.374 empresas credenciadas (aumento de 257%). Também foi informado acima que mais de 20% das empresas beneficiadas não enviaram à SEDEC os relatórios de monitoramento utilizados pela Secretaria para elaborar o relatório. Em 2020, 1.590 empresas enviaram o relatório de monitoramento e em 2023, 5.879 empresas enviaram o relatório, ou seja, de 2020 para 2023 houve um aumento de 270% no número de empresas beneficiadas que enviaram à SEDEC o relatório de monitoramento.

245. Deste modo, não é possível afirmar que houve aumento real na geração de empregos das empresas que já recebiam incentivo fiscal em 2020. O aumento no número





de empregos de 2020 para 2022, identificado pela SEDEC, certamente foi afetado pelo aumento no número de empresas beneficiadas no período. Além disso, existem empresas credenciadas a receber incentivos de mais de um programa de desenvolvimento, de modo que possivelmente dados em duplicidade nas informações referentes aos empregos gerados por essas empresas.

246. No tocante ao indicador “**investimentos**”, a única análise constante nos relatórios da SEDEC é uma comparação com a renúncia de receita do período e a evolução dos investimentos a cada ano. Nesse sentido consta nos relatórios da SEDEC a seguinte tabela:

Tabela 26 – Tabela utilizada pela SEDEC para avaliar o indicador investimentos

Ano	RENÚNCIA FISCAL: PRODEIC, PRODER E PROALMAT	INVESTIMENTOS: PRODEIC, PRODER E PROALMAT
2020	R\$ 2.447.645.438,31	R\$ 8.512.127.215,69
2021	R\$ 4.354.036.025,22	R\$ 10.336.914.024,30
2022	R\$ 5.585.547.781,18	R\$ 21.900.903.740,86
2023	R\$ 4.533.903.947,16	R\$ 18.005.591.229,03

Fonte: Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT nos anos 2020, 2021 e 2022 e Relatório de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT de 2023, disponíveis em <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais> (consulta em 04/09/2024 e 13/11/2024)

247. A partir dos dados da tabela acima, a conclusão constante nos relatórios da SEDEC foi de que “os *investimentos anuais superaram e muito as renúncias anuais do Estado para os respectivos anos*” e que “o *Benefício fiscal potencializou os investimentos no Estado*”.

248. Observe-se, porém, que não é possível identificar quanto de investimento foi realizado exclusivamente em razão da política de incentivos, pois o valor informado refere-se ao total de investimentos feitos pelas empresas beneficiárias no período. Portanto, não há uma correlação de causa e efeito entre a política de incentivos fiscais e os valores supostamente investidos pelas empresas.

249. Além disso, verifica-se que não foi realizado um trabalho de confirmação e cruzamento de dados com o objetivo de verificar se os valores informados pelas empresas beneficiárias como investimento representam a realidade. Por fim, não houve uma avaliação do percentual desse investimento que foi destinado à aquisição de bens e serviços locais, estimulando a economia mato-grossense, e o percentual destinado a aquisição de bens e serviços importados de outros estados ou países.





250. No tocante ao indicador “**vendas internas/interestaduais**” (faturamento), praticamente não consta nenhuma análise nos relatórios da SEDEC, mas apenas a exposição dos valores envolvidos e os aumentos percentuais do período de 2020 a 2022 e de 2022 a 2023. Nesse contexto, também é válido o raciocínio exposto acima quando se tratou do indicador emprego, no sentido de que os aumentos identificados, seja em números absolutos ou percentuais, encontram-se influenciados pelo aumento no número de empresas beneficiadas no período.

251. Por sua vez, em relação ao indicador “**recolhimento aos fundos**”, também não consta nenhuma análise nos relatórios da SEDEC, mas apenas a exposição dos valores envolvidos e os aumentos percentuais do período de 2020 a 2022 e de 2022 a 2023. Outrossim, entende-se que o indicador praticamente não tem função de atender aos objetivos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, haja vista se tratar apenas de um percentual do incentivo que as empresas recebem e que as empresas devem recolher a fundos estaduais.

252. Por fim, no que diz respeito ao indicador “**NCMs**”, os relatórios da SEDEC explicaram que o indicador identifica a quantidade e diversidade dos produtos industrializados no Estado de Mato Grosso. Ainda consta nos relatórios que os dados revelam que o Programa teria incentivado a diversificação da produção industrial mato-grossense, pois que em 2020 teria sido registrado 686 NCMs distintos no PRODEIC, número que teria passado para 879 em 2023 (aumento de 28,13%). Talvez essa seja a análise da SEDEC que melhor se adeque ao objetivo do relatório de avaliar o alcance dos objetivos do Plano do Desenvolvimento de Mato Grosso.

253. Com base no exposto, em que pese os esforços da SEDEC para demonstrar os resultados alcançados pelos Programas de Incentivos Fiscais: PRODEIC, PRODER, PROALMAT, referente aos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023, verifica-se que as análises realizadas são insuficientes para fins de avaliar se o Plano do Desenvolvimento de Mato Grosso está atingindo seus objetivos e metas.

254. Nesse contexto, o objetivo do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso dá ênfase à **geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais**. No tocante à geração de emprego, conforme acima exposto, a análise realizada pela SEDEC apresenta falhas. A análise apresentou apenas o número de empregos existentes nas





empresas beneficiárias. Poderia ser avaliado, por exemplo, se após o início do recebimento do incentivo fiscal a geração de novos empregos nas empresas beneficiárias é maior do que em períodos anteriores. Já em relação à redução das desigualdades sociais e regionais o relatório da SEDEC não apresenta nenhuma informação. Por isso, conclui-se que as técnicas de avaliação dos programas necessitam ser aprimoradas pela unidade responsável da SEDEC.

255. Ademais, conforme acima já esclarecido, atualmente não há fixação de metas de contrapartidas sociais e econômicas para as empresas receberem incentivos fiscais, o que de certo modo dificulta a avaliação dos programas. Não obstante, é certo que a avaliação deve levar em consideração os objetivos e metas estabelecidos no art. 1º da Lei nº 7.958/2003. Nesse contexto, entende-se que seria razoável ao governo regulamentar a forma de se avaliar os programas quanto ao alcance dos seus objetivos e metas.

256. Nessa esteira ainda cabe fazer um comentário acerca da periodicidade da avaliação dos programas. Nos termos do art. 5º da Lei nº 7.958/2003, os programas devem ser avaliados a cada biênio quanto ao atendimento de seus objetivos e metas. Em consulta ao Portal Transparência do Governo Estadual (<https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>), verificou-se o descumprimento desse dispositivo, uma vez que o relatório objeto de análise deste tópico avaliou os programas no período de 2020 a 2022 e a avaliação anterior foi referente aos anos de 2015 a 2017, conforme figura seguinte:

Figura 10 – Avaliações realizadas acerca dos programas de incentivos fiscais

A captura de tela mostra uma interface web com o título "TRANSPARENCIA". No topo, há uma barra com ícones de navegação, uma barra de pesquisa com o endereço "transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais", uma barra de favoritos e uma barra de sessão com o link "Confirme sua identidade". Abaixo, uma barra com links para "Lcp101", "Florais do Valle", "Office 365", "Doutores do Excel", "Curso em Vídeo" e "Todos os favoritos". A área principal exibe uma lista com o seguinte conteúdo:

Clique aqui, para obter o arquivo das relações dos programas de incentivos.

Relatórios de Avaliação dos Programas de Incentivo:

- [Avaliação dos Programas de Incentivos 2000 a 2004](#)
- [Avaliação dos Programas de Incentivos 2000 a 2006](#)
- [Avaliação dos Programas de Incentivos 2007 a 2009](#)
- [Avaliação dos Programas de Incentivos 2015 a 2017](#)
- [Avaliação dos Programas de Incentivos 2020 a 2022](#)

Fonte: <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais> (consulta em /09/2024)





257. Não obstante essa constatação, cumpre registrar que em 2023 a SEDEC elaborou um relatório específico contendo as informações anuais dos incentivos fiscais¹⁸, de forma que isso apresenta uma tendência positiva de se promover a avaliação anual do desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado.

b) Análise do estudo de impacto promovido pelo CONSEFAZ

258. Conforme já mencionado, a SEFAZ/MT forneceu a esta equipe de auditoria outros dois relatórios elaborados pelo CONSEFAZ denominados “Estudos sobre benefícios fiscais do ICMS - 1ª Parte” (Documento Digital nº 538884/2024, pp. 19/82) e “Avaliação de Impacto dos Incentivos de ICMS para Estados Selecionados – Mato Grosso” (Documento Digital nº 538884/2024, pp. 83/177).

259. Referidos relatórios foram elaborados por uma empresa denominada Fiscal Data, a pedido da COMSEFAZ (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal), que tem por objetivo principal promover a integração e a articulação entre as Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, fortalecendo a gestão fiscal, financeira e tributária das respectivas unidades federativas.

260. O estudo promovido pela COMSEFAZ possui uma avaliação do impacto dos incentivos fiscais de ICMS no Estado de Mato Grosso sobre a massa salarial, emprego, salário médio e número de empresas, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), cobrindo o período de 2017 a 2021.

261. A avaliação adotou o método de diferença em diferenças de Callaway e Sant'Anna (2021). Os resultados indicam efeitos positivos sobre a massa salarial, emprego, salário médio e número de empresas, especialmente após cinco anos de exposição ao benefício. Em média, observou-se um aumento de 120,2% na massa salarial, 33,8% no emprego, 71,8% no salário médio e 30,6% no número de empresas. Os impactos foram heterogêneos conforme o porte dos setores: os menores (até 49 empregados) apresentaram resultados mais imediatos, enquanto os maiores (250 ou mais empregados) registraram efeitos significativos apenas nos últimos anos da análise.

¹⁸ Disponível em <https://www.sedec.mt.gov.br/servicos?c=2921778&e=2950862>, acessado em 13/11/2024.





262. Apesar dos resultados positivos, há limitações metodológicas que podem ter levado à subestimação dos efeitos, devido ao uso de dados agregados no nível de subclasse da CNAE. Isso ocorreu porque uma subclasse foi considerada beneficiada sempre que ao menos uma empresa recebia o incentivo, desconsiderando a heterogeneidade interna. Ainda assim, a pesquisa conclui que os incentivos fiscais contribuíram para a geração de emprego e aumento da massa salarial em Mato Grosso, embora os impactos variem conforme o tempo de exposição e o porte dos setores.

263. O referido relatório constitui uma experiência exitosa no emprego de metodologias mais robustas para avaliação do impacto dos incentivos fiscais e pode servir de referência para a SEFAZ desenvolver e implementar seu modelo de avaliação de impacto dos incentivos fiscais estaduais.

c) Análise do diagnóstico promovido pelo consultor

264. A análise realizada pelo consultor sobre o sistema de avaliação dos incentivos fiscais implementado pelo Estado (Doc 592886/2025) teve por base uma série de questionamentos encaminhados pela equipe de auditoria e que foram respondidos pela SEFAZ e pela SEDEC (Doc 567084/2025).

265. Verificou-se que a SEDEC se baseia principalmente em relatórios de desempenho anuais para avaliação dos incentivos fiscais, que constituem um método de análise quantitativa descritiva dos resultados. A resposta da SEDEC menciona que, de posse das informações e dados enviados pelas empresas incentivadas nos Relatórios Anuais de Monitoramento (obrigatórios aos beneficiários por força de decretos de 2019), a Secretaria desenvolveu o “Relatório de Desempenho dos Incentivos Fiscais PRODEIC, PRODER e PROALMAT”, já analisados neste tópico pelos auditores.

266. Esse relatório consolida indicadores como volume de produção, investimentos realizados, empregos gerados etc., pelas empresas participantes dos programas, e permite avaliar ano a ano o desempenho em termos numéricos. Em suma, o método de avaliação em uso combina coleta sistemática de dados dos beneficiários (quantitativo) com elaboração de um relatório interpretativo (qualitativo) sobre o desempenho dos programas de incentivo.





267. Questionados sobre a existência de um sistema de coleta e armazenamento de dados que suporte análises robustas e independentes, a SEDEC informou que está implantando ferramentas dedicadas de TI para aprimorar a coleta e armazenamento de dados dos incentivos, de forma a viabilizar análises mais robustas e independentes. Alegou ainda que estava finalizando a criação de um Sistema de Monitoramento dos incentivos fiscais. Esse novo sistema visa centralizar as informações de desempenho e cumprimento das contrapartidas pelos beneficiários, facilitando tanto o acompanhamento interno quanto futuras avaliações independentes.

268. Questionada sobre o emprego de séries temporais interrompidas e de métodos econométricos robustos (como Diferenças em Diferenças – DID ou regressão descontínua) para avaliar os impactos dos incentivos fiscais, a SEFAZ respondeu que, no presente momento, não utiliza metodologias de análise econômérica mais robustas e nem séries temporais interrompidas na quantificação e avaliação dos resultados dos benefícios fiscais. No entanto, isso não significa desconhecimento ou desinteresse – pelo contrário, a SEFAZ relata que está em processo de aprimoramento metodológico e já participou de iniciativas que utilizaram tais técnicas, a exemplo da avaliação promovida pelo COMSEFAZ.

269. A SEFAZ afirmou, ainda, que estimou uma análise de matriz insumo-produto, que ajuda a entender interdependências setoriais na economia estadual; porém, defendeu que esse método é mais adequado para simular efeitos de mudanças de demanda final e não tanto para avaliar isoladamente a política de incentivos, sobretudo porque os incentivos sofrem influência de fatores macroeconômicos.

270. A SEFAZ entende que, para capturar de forma abrangente os efeitos dos incentivos, modelos de equilíbrio geral computável (CGE) seriam os mais indicados, pois conseguem representar as interações de todos os mercados e agentes econômicos. Destarte, reconhecendo as lacunas atuais (falta de modelos estruturais aplicados à realidade estadual, ferramentas e pessoal especializado), a SEFAZ informou que está sistematizando a adoção de métodos mais robustos. Afirmou que há um esforço em curso no âmbito do PROFISCO (Programa de Modernização Fiscal) para disponibilizar recursos e contratar consultoria especializada em modelagem econômica/econômica. Inclusive, está sendo elaborado um Termo de Referência para contratar uma consultoria, com o objetivo de





desenvolver uma metodologia de avaliação que foque no impacto das políticas tributárias e no gap tributário, especialmente voltada a benefícios fiscais.

271. Em resumo, até o momento não se utilizam DID, RDD ou modelos CGE/DSGE internamente, mas há consciência das limitações atuais e um plano ativo para superar essas lacunas – que incluem a aquisição de software específico e necessidade de treinamento de servidores – a fim de, no futuro próximo, incorporar métodos econométricos mais avançados às avaliações dos incentivos fiscais.

272. Registra-se que a integração de metodologias mais robustas à análise dos incentivos fiscais é essencial para obter diagnósticos precisos e fundamentados, ampliando a eficácia das políticas tributárias no Estado.

d) Propostas de recomendações

273. Diante do exposto, sugere-se a adoção das seguintes medidas pelo Governo do Estado com o objetivo de aprimorar o sistema de avaliação dos resultados da política estadual de incentivos fiscais:

- a) Implementação de avaliações ex-ante e ex-post periódicas: garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados.
- b) Emprego de metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econômétricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.).
- c) Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo: acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão.
- d) Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria: incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da





CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência.





4.3. Achado 03: A política de incentivo fiscal de Mato Grosso apresenta impacto irrelevante nos indicadores sociais dos municípios e possui um alto índice (58%) de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado.

274. O diagnóstico das renúncias fiscais promovido pelo consultor contratado pelo Tribunal de Contas (Doc 592886/2025) possui duas abordagens distintas: a) avaliação do impacto nos municípios de Mato Grosso; e b) avaliação do impacto por setor da economia.

275. Na **primeira abordagem** foi estimado o impacto das renúncias em variáveis demográficas, econômicas e sociais dos municípios, a saber: a população municipal, o produto interno bruto (PIB) municipal, desagregado em setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), além dos efeitos na mortalidade infantil e no desempenho educacional.

276. Para analisar o impacto das renúncias fiscais sobre variáveis econômicas e sociais nos municípios adotou-se um procedimento econométrico fundamentado em dois modelos principais: regressão com efeitos fixos e regressão aparentemente não relacionada (SUR). A escolha desses modelos visa capturar tanto os efeitos específicos de cada município ao longo do tempo quanto potenciais correlações entre as variáveis dependentes.

277. A utilização de modelos com efeitos fixos e SUR permite verificar a robustez dos resultados, garantindo que os efeitos observados não sejam meramente reflexo de variações conjunturais ou idiossincráticas dos setores analisados. A maior magnitude dos coeficientes na análise SUR indica que os efeitos interdependentes entre setores reforçam a relação positiva entre renúncias fiscais e crescimento econômico.

278. Os dados utilizados foram fornecidos pela SEFAZ a pedido do Tribunal de Conta de Mato Grosso, contendo dados das renúncias fiscais do período compreendido entre 2014 e 2023. Para a análise do impacto nos municípios foram usados apenas os valores de renúncias que haviam sido discriminados. Aplicou-se a transformação logarítmica nos valores, visando calcular as elasticidades em relação às variáveis de interesse – semi-elasticidade no caso do IDEB. Além disso, foram usadas variáveis disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (População, PIB municipal e suas respectivas desagregações, Mortalidade Infantil). O IDEB foi obtido do INEP.





279. Os resultados apresentados indicam que as políticas de renúncia fiscal têm impactos significativos e positivos no crescimento econômico, tanto no PIB municipal quanto em setores específicos, com destaque para os setores agropecuário e industrial.

280. No âmbito social, verificou-se efeito positivo, porém de baixa relevância, sobre o IDEB, o que sugere que as renúncias podem contribuir para políticas educacionais. Já a ausência de impacto na mortalidade infantil indica que os benefícios fiscais não se traduzem diretamente em melhorias nos indicadores de saúde pública.

281. Em síntese, esses resultados sugerem que, embora as renúncias fiscais possam incentivar o crescimento econômico setorial e municipal, seus efeitos sobre indicadores sociais são limitados, especialmente na saúde. Isto não significa que gastos tributários não podem ter impacto positivo social. No entanto, as renúncias feitas no período se traduziram em poucos avanços nesta dimensão.

282. Na **segunda abordagem** foi utilizada a Matriz Insumo-Produto (MIP) desenvolvida pela FIEMT (Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso) para avaliar os impactos econômicos da renúncia nos principais setores do Estado de Mato Grosso.

283. A MIP permite simular como um choque na demanda de determinado setor (como o recurso adicional proporcionado pelo incentivo fiscal) se propaga pela economia, afetando a produção, o emprego, a arrecadação tributária e as importações de insumos em outros setores. Ou seja, com base nos multiplicadores econômicos da MIP-MT são estimados os efeitos que a renúncia fiscal total em cada setor gerou no período analisado (FIEMT, 2024).

284. Em essência, considera-se o valor do imposto não arrecadado como um choque de demanda final positivo no respectivo setor (isto é, recurso que permaneceu no setor privado estimulando gastos ou investimentos). A partir daí, utilizando os multiplicadores setoriais da matriz, é possível estimar:

- a) O aumento na produção total da economia (efeitos diretos, indiretos e induzidos combinados);
- b) O número de empregos gerados em toda a economia devido a esse estímulo;





- c) A arrecadação tributária indireta recuperada, ou seja, quanto da renúncia “retorna” ao governo via outros tributos gerados pelo maior nível de atividade;
- d) As importações intermediárias acionadas – isto é, o montante de insumos e bens intermediários demandados de fora de Mato Grosso (de outros estados ou do exterior) para viabilizar o incremento produtivo local.

285. A análise foi realizada sobre a renúncia fiscal acumulada por setor no período de 2014 a 2023, totalizando R\$ 42,86 bilhões, sendo que foram desprezados os valores que não continham a identificação dos setores incentivados.

286. Verifica-se que a renúncia fiscal no período se concentrou nos setores da Indústria de transformação (66,4%); Comércio, Veículos e Autopeças (21,8%); Agricultura (8,9%); e Transportes, Armazenagem e Correios (1,1%). Essa distribuição indica que a política de renúncia fiscal em MT esteve fortemente direcionada a impulsionar a industrialização do agronegócio (verticalização produtiva) e a dinamização do comércio, com foco bem menor em serviços urbanos ou outros segmentos.

287. A partir dos resultados obtidos, estima-se que a renúncia fiscal total de R\$ 42,86 bilhões (nos 12 setores analisados) gerou aproximadamente R\$ 52,91 bilhões de **produção na economia** do Mato Grosso ao longo do período analisado (2014-2023). Em outras palavras, houve um efeito multiplicador agregado de aproximadamente 1,23 vezes – cada R\$ 1,00 de imposto não arrecadado resultou em R\$ 1,23 de atividade produtiva. Esse multiplicador varia significativamente de setor para setor, conforme exemplificado a seguir:

- a) Indústria de transformação: efeito multiplicador de 1,3 vezes;
- b) Comércio, Veículos e Autopeças: efeito multiplicador de 1,1 vezes;
- c) Agricultura: efeito multiplicador de 1,1 vezes;
- d) Transportes, Armazenagem e Correios: efeito multiplicador de 1,2 vezes;
- e) Demais setores: Nos setores Pecuária, Energia, Serviços e outros com incentivos pouco significativos, os impactos absolutos foram pequenos.

288. A Indústria de transformação é o setor que apresenta o maior efeito multiplicador dos incentivos na produção total da economia, explicado pelo encadeamento da indústria com





fornecedores locais (milho, soja, pecuária, logística etc.) e pelos efeitos induzidos no emprego industrial. Setores industriais líderes, como os frigoríficos e produtos de carne bovina, alcançam multiplicadores próximos a 1,3 segundo a MIP. Outros subsetores industriais relevantes incluem biodiesel/etanol, cujo multiplicador estimado é aproximadamente de 1,29, e produtos de madeira, de aproximadamente 1,30, indicando que a maior parte da cadeia produtiva ocorre internamente ao estado.

289. Por outro lado, setores como químicos e fertilizantes têm baixo retorno em produção local por dependerem muito de insumos externos – no nosso caso, a agricultura (grãos) assemelha-se a este grupo de menor agregação local.

290. Dessa forma, os maiores ganhos de atividade econômica foram obtidos nos setores industrializados ligados ao agro, que retiveram uma fatia maior do valor agregado em MT. Em síntese, a renúncia dada à indústria proporcionou o maior retorno em atividade econômica local, reforçando o objetivo de agregar valor às commodities agropecuárias dentro de MT. Este resultado está aderente com a distribuição dos incentivos fiscais entre os setores da economia estadual.

291. Sob a **perspectiva da geração de empregos**, estima-se que a renúncia fiscal pode ter gerado cerca de 1,04 milhão de postos de trabalho na economia de Mato Grosso ao longo de 2014-2023 (soma de todos os setores; média de 104 mil postos por ano). Esse valor agregado corresponde a aproximadamente 24 empregos por R\$1 milhão incentivado, em média. A seguir, os resultados são detalhados por setor:

- a) Indústria de transformação: 30 empregos por R\$1 milhão;
- b) Comércio, Veículos e Autopeças: 15 empregos por R\$1 milhão;
- c) Agricultura: 8 empregos por R\$1 milhão;
- d) Transportes, Armazenagem e Correios: 18 empregos por R\$1 milhão;
- e) Demais setores: Nos setores Pecuária, Energia, Serviços e outros com incentivos pouco significativos, os impactos absolutos foram pequenos.

292. Resumidamente, quase 96% dos empregos gerados pelos incentivos concentraram-se na indústria de transformação, com o comércio respondendo pela maior parte do restante. Essa concentração se deve tanto ao volume de recursos direcionados quanto aos elevados multiplicadores de emprego da cadeia industrial do agronegócio. Conforme





destacado pelo estudo base, setores como alimentos e madeira geram entre 25 e 31 empregos por milhão, bem acima de setores como químicos (apenas aproximadamente 9 empregos/mi) ou mesmo da média dos serviços. Isso evidencia o acerto parcial da política em promover setores intensivos em trabalho, contribuindo para a redução do desemprego e fortalecendo a economia local via renda do trabalho.

293. Sob a perspectiva da **arrecadação de impostos**, o estudo pretendeu verificar em que medida a atividade econômica adicional gerada consegue compensar (ainda que parcialmente) a perda de arrecadação inicial. No contexto do diagnóstico realizado pelo consultor, focou-se na arrecadação estadual indireta recuperada, ou seja, tributos gerados pelo estímulo econômico que retornam para o Estado de Mato Grosso.

294. Considerando todos os setores, de um total de R\$42,86 bilhões renunciados, estima-se que cerca de R\$7,64 bilhões (aproximadamente 18%) retornaram aos cofres públicos sob a forma de outros tributos gerados. Portanto, de modo agregado, menos de 1/5 da renúncia foi compensada por arrecadação extra – um resultado condizente com o alerta de que nenhum setor compensa integralmente a perda de receita, embora alguns tenham retorno parcial significativo, conforme especificado a seguir:

- a) Indústria de transformação: retorno tributário de 20%;
- b) Comércio, Veículos e Autopeças: retorno tributário de 15%;
- c) Agricultura: retorno tributário de 10%;
- d) Transportes, Armazenagem e Correios: retorno tributário de 15%;
- e) Demais setores: Nos setores Pecuária, Energia, Serviços e outros com incentivos pouco significativos, os impactos absolutos foram pequenos.

295. Em síntese, os resultados mostram que nenhum setor conseguiu “se pagar” em termos de ICMS – todos apresentaram recuperação parcial, variando de aproximadamente 22% (caso das carnes) a apenas aproximadamente 10% (caso de químicos, fertilizantes e várias atividades de serviços). Os setores que mais retornaram tributos (em % da renúncia) tendem a ser aqueles com cadeias locais relativamente completas, como algumas indústrias de alimentos e bebidas, nas quais ocorre tributação em múltiplas etapas dentro do estado. Ainda assim, mesmo nesses casos otimistas, cerca de 70–80% da arrecadação original permanece perdida do ponto de vista do Estado.





296. Por fim, sob a perspectiva das **importações intermediárias acionadas** – isto é, o montante de insumos, bens e serviços intermediários demandados de fora de Mato Grosso (de outros estados ou do exterior) para viabilizar o incremento produtivo local – o diagnóstico apontou que cerca de R\$25,05 bilhões (aproximadamente 58%) do estímulo “vazaram” para fora de Mato Grosso via importações de bens e serviços. Segue o resultado por setor analisado:

- a) Indústria de transformação: 60% de “vazamento” por importações;
- b) Comércio, Veículos e Autopeças: 50% de “vazamento” por importações;
- c) Agricultura: 70% de “vazamento” por importações;
- d) Transportes, Armazenagem e Correios: 50% de “vazamento”;
- e) Demais setores: Nos setores Pecuária, Energia, Serviços e outros com incentivos pouco significativos, os impactos absolutos foram pequenos.

297. A análise das importações intermediárias revelou que uma parcela grande dos estímulos “vazou” para fora da economia estadual – especialmente em insumos industrializados e bens de capital. Isso traz à tona a importância de políticas complementares visando aumentar o conteúdo local das cadeias produtivas. Alternativas como condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais (quando possível) ou priorizar segmentos de maior valor agregado poderiam melhorar esse quadro, estimulando a economia local, com impacto positivo nos indicadores econômicos e sociais.

298. Diante do exposto conclui-se que a política de incentivo fiscal do Estado tem gerado impactos significativos e positivos no crescimento econômico, tanto no PIB municipal quanto em setores específicos. Também tem gerado resultados positivos na produção econômica total e na geração de empregos. Porém, seu impacto sobre indicadores sociais é limitado, especialmente na saúde. Além disso, o alto índice de “vazamento” dos valores incentivados para fora do Estado tem limitado os resultados da renúncia fiscal.

299. Diante do exposto, sugere-se a expedição das seguintes recomendações ao Estado:

- a) Identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar





benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos).

- b) Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).





4.4. Achado 04: Empresas signatárias da Moratória da Soja estão usufruindo de incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado, o que é vedado pela Lei nº 12.709/2024

300. A presente fiscalização foi anunciada pelo Presidente do TCE-MT, conselheiro Sérgio Ricardo, durante o Seminário “O Impacto das Moratórias da Soja e da Carne nas Desigualdades Sociais”, realizada no dia 28/05/2024, no Hotel Odara, em Cuiabá-MT, por iniciativa do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE) e da Associação dos Produtores de Soja e Milho (Aprosoja-MT).

301. Conforme notícia publicada no Portal do TCE-MT¹⁹, a fiscalização responde a um pedido protocolado junto ao Tribunal de Contas por 127 Câmaras Municipais, que apontam que a Moratória prejudica o desenvolvimento dos municípios, posto que impediria a circulação de bilhões de reais na economia mato-grossense, aprofundando as desigualdades regionais do Estado.

302. Dessa forma, a presente Auditoria teve por objetivo inicial, dentre outros, levantar o funcionamento da Moratória da Soja, identificar as empresas signatárias da Moratória e verificar o valor dos incentivos fiscais usufruídos por essas empresas no Estado de Mato Grosso, a fim de produzir conhecimento sobre a matéria de forma a subsidiar a tomada de decisão pelos agentes e instituições públicas competentes.

303. No curso do trabalho de auditoria foi promulgada a **Lei Estadual nº 12.709/2024**, de 24 de outubro de 2024, que estabelece critérios para a concessão de incentivos fiscais e a concessão de terrenos públicos para empresas do setor agroindustrial, com o objetivo de promover a livre iniciativa, o desenvolvimento dos municípios e a redução das desigualdades sociais e regionais.

304. A referida lei **vedou a concessão de benefícios fiscais** a empresas que “participem de acordos, tratados ou quaisquer outras formas de compromissos, nacionais ou internacionais, **que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica**, sob qualquer forma de organização ou finalidade alegada” (art. 2º, I).

¹⁹ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tce-mt-anuncia-auditoria-sobre-incentivos-fiscais-em-seminario-que-debateu-impacto-das-moratorias-da-soja-e-da-carne/58806>, acessado em 14/08/2024.





305. Em seguida, o legislador estadual, com o aparente objetivo de resguardar a reciprocidade entre Estados soberanos, **excepionou da vedação** a “operação comercial que adotar requisitos distintos dos previstos na legislação brasileira, visando o **cumprimento da legislação vigente no local de destino do produto** [...], ficando sujeita à fiscalização pelos órgãos competentes” (art. 2º, parágrafo único).

306. Por fim, a referida lei, em seu artigo 4º, tratou especificamente do PRODEIC, principal programa de incentivo fiscal do Estado – criado pela Lei nº 7.958/2003, art. 1º, parágrafo único, inciso I – estabelecendo que as empresas interessadas na obtenção dos incentivos fiscais dele decorrentes “não poderão estar organizadas em acordos comerciais nacionais ou internacionais que restrinjam mercado a toda produção de propriedades rurais que operam legalmente, ocasionando perda de competitividade do produto mato-grossense e obstrução ao desenvolvimento econômico e social dos municípios.”

307. Nesse contexto, **a análise dos incentivos fiscais concedidos a empresas signatárias da Moratória da Soja ganhou contornos de conformidade**, pois a legislação mato-grossense passou a vedar, expressamente, a concessão de incentivos fiscais a empresas que participem de políticas semelhantes à da Moratória, uma vez que limitam a comercialização da produção agropecuária de áreas abertas em conformidade com a legislação brasileira.

308. Posto isto, foi promovida a análise do funcionamento da Moratória da Soja; do enquadramento da Moratória nas situações vedadas pela Lei nº 12.709/2024; das empresas signatárias da Moratória; e dos incentivos fiscais usufruídos por essas empresas no Estado de Mato Grosso.

309. A Moratória da Soja é um acordo assumido por empresas do setor da indústria da soja com o intuito de impedir a comercialização da soja decorrente de áreas desmatadas no bioma Amazônia após 22 de julho de 2008, visando eliminar o desmatamento da cadeia de produção da soja.

310. Neste sentido, os signatários do acordo se comprometem a não adquirir nem financiar a produção de soja em desmatamentos no bioma Amazônia – legal ou ilegal – ocorridos após a referida data de corte.





311. O controle da Moratória é realizado por meio do uso de geotecnologias avançadas de monitoramento por imagens de satélites para assegurar que a soja comercializada pelos signatários do acordo, a cada nova safra, esteja livre de desmatamentos.

312. Conforme relatório de monitoramento referente à safra 2022/23, foram identificados 249.978 hectares de soja em não-conformidade com as regras da Moratória, ou seja, produzida em área desmatada após julho de 2008, o que correspondem a 3,4% de toda a área de soja cultivada no bioma Amazônia na safra 2022/23 (7,28 milhões de ha) e a 2,4% do desmatamento pós-2008 verificado no bioma Amazônia (10,37 milhões de ha).

313. Como se vê, a Moratória da Soja não impede a ocorrência de novos desmatamentos, mas restringe a comercialização e o financiamento da soja produzida nesses desmatamentos. Segundo o Relatório da Moratória, isso desincentiva a conversão de novas áreas para soja e incentiva a intensificação do uso da terra mediante a expansão da soja sobre áreas abertas antes da Moratória, que corresponde a 96,6% da área cultivada com soja no bioma Amazônia.

314. Importante destacar que **o relatório da Moratória da Soja não especifica se os 249.978 hectares de plantio de soja em áreas desmatadas após julho de 2008 (safra 2022/23) referem-se a desmatamento legal ou ilegal**, sendo razoável considerar que essa área (ou a maior parte dela) se refere a desmatamento legal.

315. Nesse sentido, cumpre registrar que a legislação brasileira (Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal) estabelece que **todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal**, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel (art. 12):

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).





316. Observa-se que 80% da área das propriedades rurais localizadas em áreas de florestas da Amazônia Legal (bioma Amazônia) deve ser destinada à manutenção da cobertura de vegetação nativa (Reserva Legal), sendo possível a supressão da vegetação nativa de apenas 20% da área desses imóveis para uso alternativo do solo, o que depende de prévia autorização do poder público, de comprovação da utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas, de adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, dentre outros requisitos previsto no Código Florestal (artigos 26 a 28).

317. Nesse contexto, apesar da rigidez do Código Florestal ao tratar desse tema, pode-se afirmar que o critério utilizado pelas empresas signatárias da Moratória da Soja para desestimular a produção de soja em desmatamentos no bioma Amazônia é ainda mais restritivo que aquele previsto na legislação brasileira, podendo representar prejuízos econômicos para o produtor rural que promoveu a supressão da vegetação nativa de sua propriedade após julho de 2008 mesmo estando em conformidade com a legislação vigente.

318. Dessa forma, resta evidente que a política da Moratória da Soja impõe restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica, limitando o exercício do direito à livre iniciativa, restringindo a utilização de áreas produtivas e, em última análise, prejudicando o crescimento econômico dos municípios de Mato Grosso. Por esses motivos, enquadra-se na vedação de concessão de benefícios fiscais prevista na Lei Estadual nº 12.709/2024.

319. A governança e a operação da Moratória são de responsabilidade do Grupo de Trabalho da Soja (GTS), constituído pelas empresas associadas à ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) e à ANEC (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais), por cooperativas, cerealistas e revendas, representantes do governo e por organizações da sociedade civil.

320. A imagem a seguir evidencia a composição do Grupo de Trabalho da Soja (GTS), responsável pela governança e operação da Moratória:





Figura 11 – Grupo de trabalho da soja responsável pela governança e operação da Moratória



Fonte: <https://moratoriadasoja.com.br/home#work-group>, acessado em 28/08/2024.

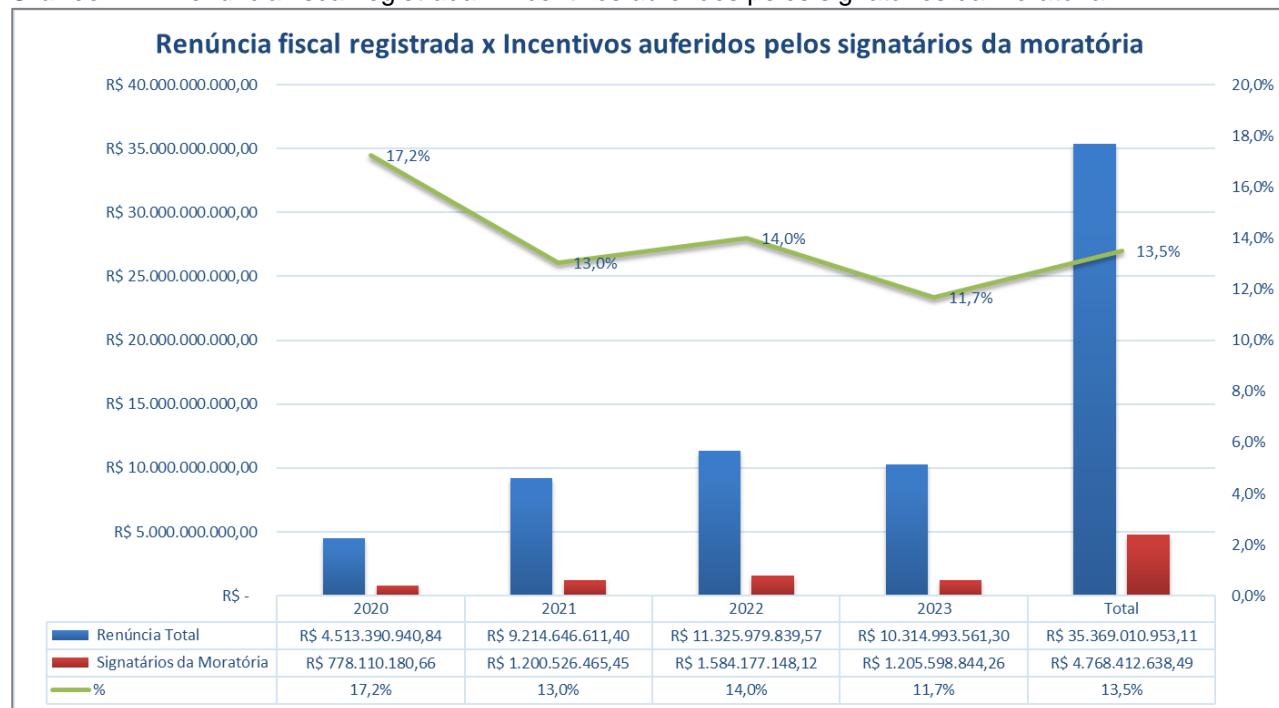
321. No relatório de análise anexo aos autos (Doc. 578913/2025) foram arroladas as razões sociais das empresas signatárias da Moratória e de suas subsidiárias com possível atuação em Mato Grosso, conforme levantamento produzido pela equipe de auditoria.

322. As empresas signatárias da Moratória da Soja receberam incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões nos últimos quatro anos (2020 a 2023), que corresponde a 13,5% da soma da renúncia fiscal registrada no mesmo período pelo Estado, conforme demonstrado gráfico a seguir:





Gráfico 12 – Renúncia fiscal registrada x incentivos auferidos pelos signatários da moratória



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17184).

323. Fazendo um corte por Grande Setor e Subsetor, verifica-se que 92,78% do incentivo fiscal usufruído pelas signatárias da Moratória da Soja se concentra na Indústria, especificamente na Agroindústria (86,73%), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 27 – Renúncia fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – por Grande Setor e Subsetor – período 2020 a 2023.

Rótulos de Linha		Soma de Valor	Soma de Valor2
INDUSTRIA	R\$	4.424.342.727,60	92,78%
Agroindustria	R\$	4.135.849.369,35	93,48%
Fabricação de Biodiesel	R\$	205.221.963,06	4,64%
Industria Geral	R\$	83.271.395,19	1,88%
COMERCIO E SERVICOS	R\$	318.296.977,96	6,68%
Comercio Atacadista Geral	R\$	152.263.778,26	47,84%
Comercio Atacadista de Commodities	R\$	119.855.542,42	37,66%
Transporte de Carga	R\$	46.177.657,28	14,51%
AGROPECUARIA	R\$	25.772.932,93	0,54%
Cultivo de Soja	R\$	18.598.196,77	72,16%
Criação de Bovinos e Bufalinos	R\$	6.931.197,02	26,89%
Agroindustria	R\$	113.845,95	0,44%
Demais Culturas	R\$	113.303,20	0,44%
Florestas Plantadas	R\$	16.389,99	0,06%
Total Geral	R\$	4.768.412.638,49	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17184).





324. Analisando os dados por imposto e por detalhamento dos incentivos fiscais auferidos pelos signatários da Moratória, verifica-se que a renúncia fiscal se concentra integralmente no ICMS, sendo 81,4% decorrente do PRODEIC (Incentivos Programáticos) e 18,6% decorrente de incentivos do Regulamento do ICMS (Incentivos Não-Programáticos), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 28 – Renúncia fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – por Imposto e Detalhamento – período 2020 a 2023.

Imposto / Detalhamento do Incentivo	Soma de Valor	%
<input checked="" type="checkbox"/> ICMS	R\$ 4.768.412.638,49	100,00%
<input checked="" type="checkbox"/> Prodeic	R\$ 3.880.480.653,18	81,38%
Prodeic Investe Indústria Alimentícia de Origem Vegetal e Animal	R\$ 1.901.994.796,11	49,01%
Prodeic Investe Mato Grosso Biocombustíveis	R\$ 1.786.517.230,76	46,04%
Prodeic Investe Industria Produtos Químicos	R\$ 146.048.099,52	3,76%
Prodeic	R\$ 45.914.207,63	1,18%
Prodeic Investe Fabricação de Produtos Têxtil	R\$ 6.319,16	0,00%
<input checked="" type="checkbox"/> RICMS	R\$ 887.931.985,31	18,62%
RICMS Convênio ICMS 100/97	R\$ 575.851.351,52	64,85%
RICMS OUTROS CONVÊNIOS	R\$ 298.959.103,64	33,67%
Crédito Outorgado - Op. interestaduais Com. Atacadista	R\$ 12.912.444,74	1,45%
RICMS Convênio ICMS 133/2002	R\$ 209.085,41	0,02%
Convênio RICMS	R\$ -	0,00%
Total Geral	R\$ 4.768.412.638,49	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17184).

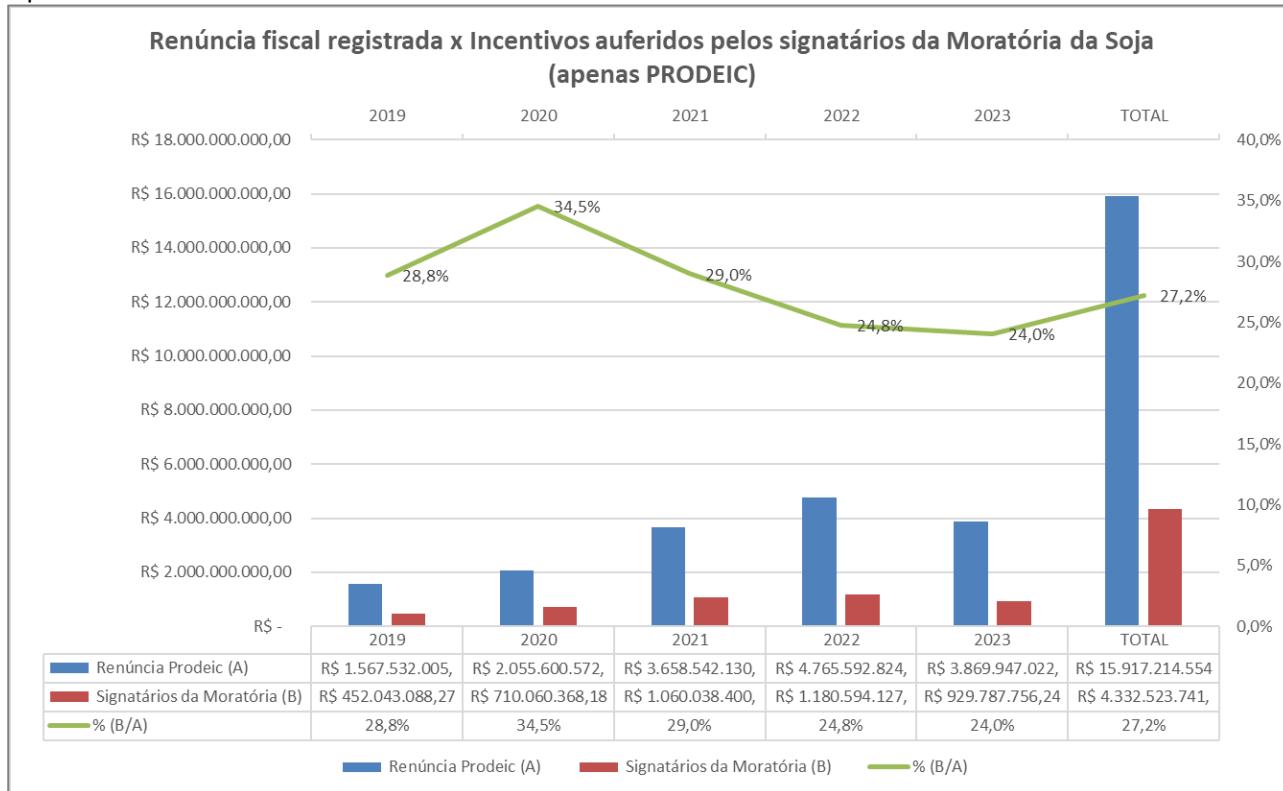
325. Considerando que a Lei nº 12.709/2024 tratou especificamente do PRODEIC em seu art. 4º, vendendo, em qualquer caso, a concessão de incentivos fiscais a empresas signatárias de acordos comerciais que restrinjam mercado a toda produção de propriedades rurais que operam legalmente; e tendo em vista a relevância do PRODEIC para as signatárias da Moratória, vez que representa 81,38% dos incentivos auferidos por essas empresas; apresenta-se a seguir uma visão comparativa da renúncia fiscal auferida pelas signatárias da Moratória levando em consideração apenas o PRODEIC.

326. Considerando apenas o PRODEIC, verifica-se que, nos últimos cinco anos (2019 a 2023), a renúncia fiscal realizada em favor das empresas signatárias da Moratória da Soja representa 27,2% do gasto tributário registrado no mesmo período. Observa-se que esse percentual variou, durante os exercícios analisados, de 24,0% a 34,5%, o que revela a relevância material da participação dessas empresas no âmbito do PRODEIC.





Gráfico 13 – Renúncia fiscal registrada x incentivos auferidos pelos signatários da moratória – apenas Prodeic – período 2019 a 2024.



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17184).

327. Segue a relação de empresas signatárias da Moratória da Soja que se beneficiaram de incentivos fiscais do PRODEIC no período de 2020 a 2023:

Tabela 29 – Renúncia fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – apenas PRODEIC – por empresa – período 2020/2023.

EMPRESA	2020	2021	2022	2023	Total Geral	%
BUNGE	R\$ 221.854.020,55	R\$ 352.722.330,48	R\$ 369.238.738,66	R\$ 283.912.397,64	R\$ 1.227.727.487,33	31,6%
ADM	R\$ 166.568.676,16	R\$ 229.274.095,69	R\$ 312.469.719,06	R\$ 233.693.903,92	R\$ 942.006.394,83	24,3%
COFCO INTL	R\$ 112.492.260,45	R\$ 191.957.978,25	R\$ 159.485.078,30	R\$ 156.378.372,73	R\$ 620.313.689,73	16,0%
CARGILL	R\$ 90.468.049,97	R\$ 140.867.037,41	R\$ 165.229.423,40	R\$ 125.132.617,40	R\$ 521.697.128,18	13,4%
FIAGRIL	R\$ 57.527.997,43	R\$ 49.469.898,12	R\$ 48.506.959,25	R\$ 44.473.847,11	R\$ 199.978.701,91	5,2%
CARAMURU	R\$ 35.424.120,46	R\$ 56.610.069,02	R\$ 59.368.136,98	R\$ 28.521.871,07	R\$ 179.924.197,53	4,6%
AMAGGI	R\$ 13.181.234,69	R\$ 22.650.282,82	R\$ 52.061.400,87	R\$ 39.845.213,24	R\$ 127.738.131,62	3,3%
LOUIS DREYFUS	R\$ 9.745.969,38	R\$ 13.165.627,34	R\$ 9.803.497,08	R\$ 9.293.429,57	R\$ 42.008.523,37	1,1%
DUAL	R\$ 2.798.039,09	R\$ 3.321.081,80	R\$ 4.431.174,23	R\$ 3.986.619,04	R\$ 14.536.914,16	0,4%
3TENTOS	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.549.484,52	R\$ 4.549.484,52	0,1%
Total Geral	R\$ 710.060.368,18	R\$ 1.060.038.400,93	R\$ 1.180.594.127,83	R\$ 929.787.756,24	R\$ 3.880.480.653,18	100,0%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ (ID 17179 e 17184).





328. Diante de todo o exposto, considerando que a Lei Estadual nº 12.709/2024 foi aprovada e promulgada durante a execução da auditoria, tendo sido publicada em 25 de outubro de 2024; e considerando, ainda, que anteriormente à sua aprovação não havia qualquer previsão legislativa que vedasse a concessão de benefício fiscal a empresas signatárias de acordos semelhantes ao da Moratória da Soja; não se vislumbra a ocorrência de fato irregular passível de sanção, de forma que sugere-se a conversão do achado em proposta de recomendação.

329. Registra-se, por fim, que em 26/12/2024 o Ministro Flávio Dino do Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 12.709/2024 nos autos da ADI nº 7774, impedindo, momentaneamente, sua eficácia. Recentemente, em 28/04/2025, o Ministro deu provimento ao pedido de reconsideração de medida liminar formulado pelo Senhor Governador do Estado de Mato Grosso, pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, restabelecendo, a partir de 1º de janeiro de 2026, os efeitos do art. 2º da Lei Estadual.

330. Dessa forma, sugere-se a expedição de recomendação destinada ao Governador do Estado de Mato Grosso para que adote as providências necessárias para a implementação da Lei Estadual nº 12.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7774.





5. CONCLUSÃO PRELIMINAR

331. A gestão da política de incentivos fiscais do estado de Mato Grosso apresentou grandes evoluções a partir da reforma implementada por meio da Lei Complementar nº 631/2019, notadamente em relação à isonomia e à desburocratização na concessão dos benefícios, bem como no que se refere ao reconhecimento e ao registro do gasto tributário.

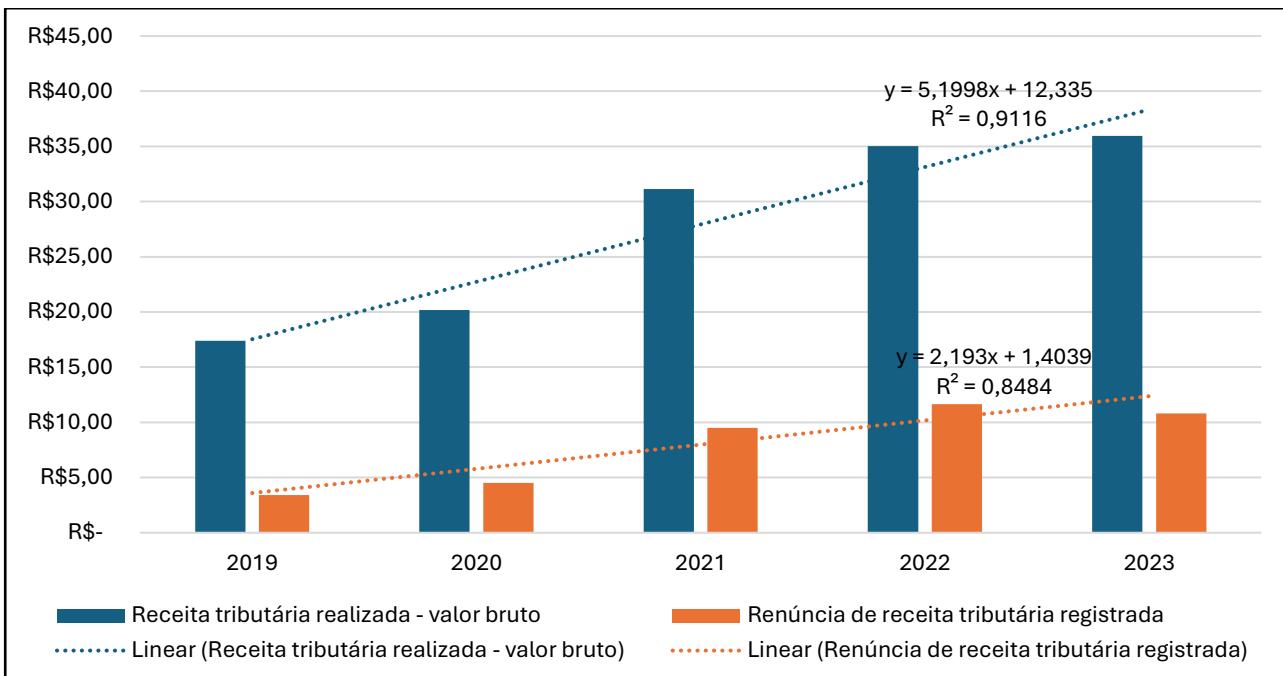
332. Também houve evolução significativa na transparência dos incentivos fiscais, notadamente a partir da implementação do Dashboard de divulgação da Renúncia Fiscal, lançado pela SEFAZ em janeiro de 2025, que contém informações gerenciais e detalhadas da renúncia fiscal realizada pelo Estado no período de 2019 a 2023, com a opção de *download* dos dados disponibilizados em suas tabelas e gráficos, sanando, assim, quase que a totalidade das inconformidades identificadas em fiscalizações anteriores.

333. Tendo por base a Nota Recomendatória (NR) nº 01/2023/Atricon, que recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros medidas de fiscalização no tocante à transparência dos gastos tributários, constatou-se que o único quesito não cumprido por Mato Grosso se refere à ausência da disponibilização de dados sobre as contrapartidas e impactos dos benefícios de forma individualizada por empresa nas planilhas de renúncia fiscal que são disponibilizadas no portal transparência.

334. A análise dos dados revelou que tanto a receita tributária bruta quanto a renúncia de receita apresentaram uma tendência linear de crescimento no período de 2019 a 2023. Contudo, a inclinação da linha de tendência da receita tributária bruta do Estado é superior à inclinação da linha de tendência observada na renúncia de receita. Isso significa que a taxa de crescimento da receita é superior à taxa de crescimento da renúncia registrada.

335. Dessa forma, verifica-se que a situação encontrada não indica qualquer indício de que a renúncia de receita concedida no período analisado tenha impactado negativamente a arrecadação tributária do Estado.





336. O diagnóstico realizado por consultoria especializada contratada por este Tribunal de Contas evidenciou que o gasto tributário do estado teve impactos significativos e positivos no crescimento econômico, tanto no PIB municipal quanto em setores específicos, com destaque para os setores agropecuário e industrial. Foi observado também impacto positivo e significativo na produção total da economia e na geração de empregos.

337. No âmbito social, contudo, verificou-se efeito positivo, porém de baixa relevância, sobre o IDEB, o que sugere que as renúncias podem contribuir para políticas educacionais. Já a ausência de impacto na mortalidade infantil indica que os benefícios fiscais não se traduzem diretamente em melhorias nos indicadores de saúde pública.

338. Não obstante os avanços identificados e os resultados positivos observados, constatou-se desafios e oportunidades de melhoria na política de incentivos fiscais do Estado, conforme delineado pelos seguintes achados de auditoria e respectivas propostas de recomendações:

Achado 01: A política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios.

Propostas de recomendações:





- a) Implementar a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024.
- b) Revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam aplicados em projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021.
- c) Fortalecimento da fiscalização e transparência na destinação dos recursos do FUNDES, por meio da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os investimentos realizados, dando destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional com a indicação das regiões e municípios beneficiados, bem como dos critérios utilizados para seleção desses municípios.

Achado 02: A avaliação de desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado carece de métodos econômétricos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário e não evidencia se os programas estão atingindo seus objetivos.

Propostas de recomendações:

- a) Implementação de avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas: garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados.
- b) Emprego de metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econômétricas





para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.).

- c) Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo: acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão.
- d) Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria: incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência.

Achado 03: A política de incentivo fiscal de Mato Grosso apresenta impacto irrelevante nos indicadores sociais dos municípios e possuí um alto índice (58%) de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado.

Propostas de recomendações:

- a) Identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos).
- b) Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).

Achado 04: Empresas signatárias da Moratória da Soja estão usufruindo de incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado, o que é vedado pela Lei nº 12.709/2024.





Proposta de recomendação:

- a) Adotar providências necessárias para a implementação da Lei Estadual nº 12.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7774.

339. Adicionalmente, elenca-se a seguir as propostas de melhorias na gestão dos incentivos fiscais de Mato Grosso sugeridas pela consultoria contratada pelo Tribunal de Contas e que não constam das recomendações associadas aos achados de auditoria:

- a) **Dimensionamento das renúncias compensatórias de falhas de governo:** Estimar que parcela dos gastos tributários visa suprir deficiências de infraestrutura ou apoiar populações vulneráveis, em vez de apenas estimular investimentos novos. **Justificativa:** Permite ao Estado avaliar alternativas – como investimentos diretos – para resolver essas falhas, aumentando a eficiência das políticas públicas e reduzindo dependência de incentivos onde não são a melhor solução.
- b) **Estabelecimento de revisões periódicas (*sunset clauses*):** Incluir cláusulas de caducidade nos programas de incentivo, determinando reavaliação obrigatória após certo prazo (p. ex. 3-5 anos) e condicionando sua renovação ao cumprimento de metas. **Justificativa:** Aumenta a responsabilidade e evita a perpetuação de incentivos obsoletos; alinha-se às melhores práticas internacionais de revisão sistemática (como na Holanda e Coreia do Sul).
- c) **Definição de um sistema de referência para avaliação das renúncias:** Integrar abordagens de comparação que relacionem o benefício fiscal com cenários alternativos – tributação integral e gasto público equivalente. **Justificativa:** Assegura que as renúncias sejam comparadas a outras formas de ação governamental, evidenciando o custo de oportunidade e facilitando a priorização entre conceder um incentivo ou investir diretamente em determinado objetivo.





- d) **Fixação de limites para as renúncias fiscais:** Estabelecer um teto ou meta para o total de benefícios tributários concedidos (por exemplo, como proporção da receita ou do PIB do estado). **Justificativa:** Garante sustentabilidade fiscal, impedindo que a expansão dos incentivos comprometa excessivamente a arrecadação e forçando a seleção dos programas de maior prioridade dentro de um espaço fiscal definido.
- e) **Transparência e acesso público aprimorados:** Divulgar amplamente os dados e resultados dos incentivos, por meio de portal da transparência e relatórios públicos anuais de desempenho dos programas. **Justificativa:** Permite controle social efetivo e aprimora a legitimidade da política, mostrando à sociedade tanto os custos quanto os benefícios das renúncias – o que hoje é pouco claro para o público.
- f) **Alinhamento das renúncias à sustentabilidade e equidade:** Orientar os incentivos fiscais para metas de desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades, estimulando projetos de baixo impacto ambiental e favorecendo pequenas empresas e regiões menos desenvolvidas. **Justificativa:** Assegura que a política tributária contribua para os objetivos maiores do estado (crescimento inclusivo e sustentável), evitando que os incentivos reforcem desequilíbrios ou tenham efeitos indesejados sobre o meio ambiente.

340. Por fim, registra-se que foram coletadas sugestões de melhorias junto às entidades representativas dos setores econômicos de Mato Grosso, sendo que a **Famato** e a **Aprosoja-MT** sugeriram uma série de medidas para melhoria da política de incentivo fiscal do Estado de forma a melhor atender aos respectivos setores, conforme sintetizado em Relatório de Análise juntado aos autos (Doc. nº 592880/2025).

341. Considerando que a implementação das medidas sugeridas pela Aprosoja-MT e pela Famato importam na concessão de renúncia fiscal com possível impacto fiscal e nas respectivas cadeias produtivas, **sugere-se recomendar ao Governo do Estado que promova a avaliação técnica para implementação dessas medidas, informando, posteriormente, a este Tribunal de Contas, o resultado dos estudos promovidos.**





6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

342. Diante do exposto, encaminha-se o presente Relatório Técnico Preliminar de Auditoria Operacional com as seguintes propostas de encaminhamento:

- a) Envio de cópia integral deste relatório preliminar de auditoria ao **Governador do Estado de Mato Grosso, Exmo. Sr. Mauro Mendes Ferreira**, para ciência e, caso deseje, apresentar manifestação perante este Tribunal, considerando que os assuntos tratados envolvem as Secretarias, órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo;
- b) Citação do **Secretário de Estado de Fazenda, Exmo. Sr. Rogério Luiz Gallo**, e do **Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Exmo. Sr. César Alberto Miranda Lima dos Santos Costa**, pelos achados apresentados nesta auditoria operacional, enviando-lhes cópia deste relatório, de seus anexos e apêndices, para, nos termos dos artigos 101 e 104 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa 16/2021-TP), apresentar manifestações sobre as conclusões técnicas e recomendações preliminares aqui expostas.





LISTA DE APÊNDICES

Descrição	Documento Digital nº
Relatório de Análise - Transparência das Renúncias de Receita	572133/2025
Relatório de Análise - Moratória da Soja versus Incentivos Fiscais	578913/2025
Relatório de Análise - Fundos Relacionados aos Incentivos Fiscais Programáticos	582535/2025
Relatório de Análise – Contribuições das Entidades Representativas dos Segmentos Econômicos	592880/2025
Relatório de Apoio ao Estudo e Auditoria das Renúncias Fiscais de Mato Grosso – Definição de Benchmarking	592882/2025
Relatório de Apoio ao Estudo e Auditoria das Renúncias Fiscais de Mato Grosso – Diagnóstico das Renúncias Fiscais	592886/2025
Relatório de Análise – Risco de não internalização no Estado de bens e mercadorias importadas com diferimento de ICMS	599007/2025
Relatório de Análise – Análise comparativa do percentual da renúncia fiscal em relação ao PIB – Região Centro-Oeste	600328/2025

