



Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

RELATÓRIO DE ANÁLISE

ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DE DEFESA

Elaboração técnica:

Bruno Anselmo Bandeira
Auditor Público Externo

Cuiabá-MT, 09 de julho de 2025.





PROCESSO	192.114-2/2024
ASSUNTO	AUDITORIA
PRINCIPAL	GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO
AUDITOR	BRUNO ANSELMO BANDEIRA

RELATÓRIO DE ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

Os presentes autos tratam de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar **a política de incentivos fiscais do Estado de Mato Grosso**, referente ao período de 2019 a 2023, cujos resultados foram apresentados no **relatório técnico preliminar** elaborado pela equipe de auditoria (Doc. nº 600545/2025).

A equipe concluiu que 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.

Também houve evolução 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 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.

A análise revelou ainda que a tendência de crescimento da receita foi superior à tendência de crescimento da renúncia registrada no período de 2019 a 2023, não havendo qualquer indício de que a renúncia de receita concedida no período analisado tenha impactado negativamente a arrecadação tributária do Estado.





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.

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.

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.





Por fim, foi sugerido o envio de cópia integral do relatório técnico preliminar de auditoria ao Governador do Estado de Mato Grosso, Exmo. Sr. Mauro Mendes Ferreira, para ciência, e a 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**, para apresentar manifestações sobre os achados de auditoria, as conclusões técnicas e as recomendações expostas no relatório técnico preliminar.

Regularmente citados, os gestores juntaram suas manifestações aos autos, conforme Documentos Digitais nº 610104/2025 (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico) e nº 620731/2025 (Secretaria de Estado de Fazenda).

Por fim, foi expedida a Ordem de Serviço nº 2786/2025 para analisar as manifestações apresentadas em face do Relatório Técnico Preliminar e elaborar Relatório Técnico Conclusivo. É o breve relatório dos autos.

2. ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DE DEFESA

2.1. Manifestação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

A defesa da SEDEC se concentrou nas propostas de recomendações vinculadas aos achados de auditoria apontados pela equipe técnica. Dessa forma, a análise das manifestações de defesa da SEDEC será realizada da mesma forma, por proposta de recomendação.

2.1.1. 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.*

- a) *Proposta de recomendação 01: 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.

O defendant alega que, por meio da Resolução nº 099/2021/CONDEPRODEMAT, foi criada Equipe Técnica integrada por representantes da SEDEC, SEFAZ, PGE, FIEMT, FECOMÉRCIO e FAMATO, com o objetivo de analisar e elaborar proposta de regulamentação do art. 19, inciso II, da Lei Complementar nº 631/2019.

Afirma que tal iniciativa decorreu de recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT, por meio do processo Protocolo nº 611344/2021, que originou a recomendação destinada ao Governo do Estado de Mato Grosso e à SEDEC (Acórdão nº 135/2022-TP, item e 5).

Assevera que a Equipe Técnica concluiu, por meio de Relatório Técnico, que a implementação e/ou regulamentação do referido dispositivo legal apresenta incongruência de compatibilidade com o disposto no art. 27 da mesma Lei Complementar supramencionada, que atribui ao CONDEPRODEMAT a definição, em caráter geral, dos limites dos benefícios fiscais estabelecidos na legislação, devendo os critérios para a concessão destes, observar parâmetros uniformes e isonômicos, especialmente na definição dos percentuais de ICMS aplicáveis a cada modalidade.

Também aduz que a Procuradoria-Geral do Estado (PGE/MT) manifestou entendimento de que a redação do referido dispositivo - ao dispor que o CONDEPRODEMAT "definirá até o máximo de 10%" - confere ao Conselho discricionariedade quanto à sua aplicação.

Por fim, alega que o CONDEPRODEMAT, ao apreciar o Relatório, aprovou seu conteúdo, inclusive no que se refere à aplicação do art. 19, inciso II, da Lei Complementar nº 631/2019, cuja implementação foi considerada não obrigatória, cabendo ao Estado o juízo discricionário quanto à sua aplicação, conforme disposto nas Resoluções nº 196 e nº 197/2024/CONDEPRODEMAT.





Verifica-se, portanto, que a manifestação da SEDEC caminha no sentido de afastar a proposta de recomendação em tela. Ver-se-á, contudo, que os argumentos de defesa não merecem ser acolhidos, devendo-se manter a proposta de encaminhamento, convertendo-a em determinação.

Primeiro, cabe registrar que é fato incontroverso a constatação no Relatório Técnico Preliminar de que política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios, mas, pelo contrário, leva à concentração de estabelecimentos industriais em localidades mais vantajosas para as empresas.

Nesse ponto, cumpre destacar que um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, previsto no art. 1º da Lei nº 7.958/2003, é a redução das desigualdades sociais e regionais, porém, a política de incentivo fiscal em vigor não se encontra orientada para esse objetivo, uma vez que as estratégias estabelecidas pelo legislador não foram implementadas pelo Governo do Estado, sendo elas:

- i) o estabelecimento de percentuais de incentivo diferenciados para atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico;
- ii) a destinação dos recursos de contribuições das empresas incentivadas para projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e com economias exauridas.

Segundo, cabe registrar que o estudo realizado pela equipe técnica mencionada pelo defendant e ratificado pelo CONDEPRODEMAT teve por base a redação do art. 19, II, da LCE 631/2019. Contudo, com o advento da LCE 798/2024, o referido inciso foi revogado e foi acrescentado o § 5º ao artigo em questão, que estabelece o seguinte:

§ 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:

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.

Dessa forma, resta inequívoco a decisão do Legislador em privilegiar municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico na política de incentivo fiscal programático do Estado, como medida para reduzir as desigualdades regionais, delegando ao CONDEPRODEMAT a regulamentação dessa medida, tendo em vista a necessidade de calibramento dos percentuais conforme as alterações sociais e econômicas experimentadas pelos municípios ao longo do tempo.

Por meio da interpretação sistemática da legislação que regulamenta a política de incentivos fiscais programáticos do Estado, verifica-se que não há discricionariedade na implementação da estratégia prevista no § 5º do art. 19 da LCE 631/2019, de forma que a não aplicação de percentuais diferenciados entre os municípios somente se justificaria caso demonstrado que não houvesse desequilíbrio espacial na distribuição dos incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado.

Terceiro, não há qualquer incompatibilidade entre a estratégia prevista no § 5º do art. 19 da LCE 631/2019 (percentuais diferenciados de incentivo fiscal para municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico) e a competência do CONDEPRODEMAT prevista no art. 27 da LCE 631/2019 (definição dos percentuais de benefício fiscal do ICMS mediante a observância de parâmetros uniformes e isonômicos).





O estabelecimento de percentuais diferenciados de incentivo fiscal para municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico possui uma natureza compensatória, tendo em vista que, devido a diversos fatores (por exemplo: alto custo de transporte; indisponibilidade de matérias-primas e de mão-de obra; distância de mercados consumidores; etc.) esses municípios não possuem vantagem competitiva para atração de estabelecimentos industriais.

Nesse contexto, o estabelecimento de percentuais diferenciados de incentivos fiscais para instalação de estabelecimentos industriais nesses municípios, antes de configurar incompatibilidade com o disposto no art. 27 da LCE 631/2019, constitui, a bem da verdade, condição necessária para satisfação do princípio da isonomia previsto no dispositivo legal. Isso porque a igualdade não significa tratar todos exatamente da mesma maneira, mas sim tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Ou seja, a lei deve ser aplicada de forma justa e equitativa, levando em consideração as diferenças entre os seus destinatários. Portanto, as regras e princípios dispostos no § 5º do art. 19 e no art. 27 da LCE 631/2019 são plenamente compatíveis e complementares entre si.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, convertendo-a em determinação destinada ao Governo do Estado, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e ao Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

- b) *Proposta de recomendação 02: 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 – IDHM e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021.*





O defendente alega que, de acordo com o artigo 4º da Lei Estadual nº 11.308/2021, no mínimo 70% da receita disponível do FUNDES deve ser aplicada em uma ampla gama de finalidades voltadas ao desenvolvimento econômico do Estado, e que, além disso, o § 6º do mesmo artigo permite que até 30% da receita disponível seja destinada à execução de obras de infraestrutura pública.

Assim, embora o art. 2º, incisos IX e X, da mesma lei, estabeleça como diretrizes a priorização de projetos voltados ao desenvolvimento regional – especialmente em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com economias exauridas –, afirma que não é possível direcionar 70% dos recursos exclusivamente para esse fim.

Por fim, ressalta que os critérios de planejamento e execução orçamentária estão sendo constantemente avaliados pela SEDEC e pela SEFAZ para garantir a devida observância aos objetivos estratégicos previstos na Lei nº 11.308/2021, respeitando os limites legais.

É verdade que a Lei Estadual nº 11.308/2021, que instituiu o FUNDES (Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso), estabelece, em seu art. 4º, a destinação de 70% dos recursos do Fundo a uma gama de finalidades voltadas ao desenvolvimento econômico do Estado.

Contudo, essa destinação deve observar as premissas e finalidades previstas no art. 2º da mesma lei, dentre às quais se destacam as dos incisos IX e X, que prevê o aporte de recursos em projetos e programas com finalidade no desenvolvimento regional e estadual e a priorização de regiões e municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e com economias exauridas.

Tais premissas ou finalidades são fundamentais para colaborar com a redução das desigualdades regionais existentes entre os municípios mato-grossenses, um dos objetivos da política de desenvolvimento econômico do Estado de Mato Grosso, corrigindo, assim, um dos efeitos da política de incentivo fiscal programático do Estado, que não ataca a concentração espacial de estabelecimentos industriais nas regiões/municípios mais desenvolvidos e, consequentemente, tende a aumentar cada vez mais as diferenças sociais/econômicas existentes entre os municípios.





Além disso, constitui fato incontroverso as constatações apontadas no relatório técnico preliminar de que os recursos dos fundos estaduais, provenientes das contribuições realizadas pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais, não estão sendo aplicados conforme a legislação determina, uma vez que os recursos efetivamente aplicados têm sido amplamente destinados a despesas operacionais da SEDEC, especialmente ao pagamento de pessoal. Essa distorção na aplicação dos fundos compromete a efetividade das políticas públicas de incentivo fiscal, aprofundando as desigualdades regionais ao invés de reduzi-las.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, alterando sua redação para fazer referência aos artigos 4º e 2º da Lei Estadual nº 11.308/2021, conforme segue:

Proposta de recomendação 02: Revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam destinados às iniciativas previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 11.308/2021, observando, em todo caso, as premissas estabelecidas no art. 2º da mesma Lei, priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas.

c) *Proposta de recomendação 03: Fortalecimento da fiscalização e transparéncia 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.*

O defendente reconhece que o fortalecimento da fiscalização e a ampliação da transparéncia na destinação dos recursos do FUNDES são essenciais para garantir que os investimentos promovam o desenvolvimento regional de forma justa e eficiente, competindo à SEDEC, enquanto órgão gestor do FUNDES,





desempenhar um papel crucial na supervisão e execução dos recursos, conforme estabelece o artigo 7º da Lei nº 11.308/2021.

Argumenta que os contratos firmados (Licitação, Convênios) e as despesas realizadas no âmbito do FUNDES são publicados regularmente no Diário Oficial do Estado (IOMAT).

Por fim, para fins de informação e transparência, encaminha, em anexo à manifestação de defesa, relatório contendo dados acerca da aplicação dos recursos do FUNDES nos municípios mato-grossenses, relatório este elaborado e disponibilizado pela Secretaria Adjunta de Agronegócios, Crédito e Energia da SEDEC.

A simples publicação de contratos e despesas no Diário Oficial do Estado não satisfaz a necessária transparência que deve ser dada à destinação dos recursos do FUNDES, principalmente para efeito de comprovação da aplicação de no mínimo 70% dos recursos nas atividades finalísticas previstas em lei e de demonstração dos valores que foram destinados a projetos de desenvolvimento regional priorizando municípios com baixo desenvolvimento social e com economias exauridas.

Para tanto, se faz necessário da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os recursos arrecadados e 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.

Por fim, o relatório anexado pelo defendant à sua manifestação de defesa refere-se a uma tabela contendo parcerias estaduais celebradas pelo FUNDES no período de 2022 a 2025. A referida tabela não satisfaz a necessidade de transparência em relação à arrecadação e à destinação dos recursos do FUNDES, pois não contém o total dos recursos arrecadados por exercício financeiro, os recursos destinados para a manutenção da secretaria e os recursos destinados às atividades finalísticas previstas em lei, destacando os valores destinados a projetos de desenvolvimento regional e os critérios utilizados para selecionar os municípios destinatários desses valores.





Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, destinando-a à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, órgão responsável pela gestão do FUNDES e pelo atendimento dos princípios da transparência e da publicidade em relação às atividades do Fundo (art. 7º, *caput* c/c inciso VII da Lei nº 11.308/2021).

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

- a) *Proposta de recomendação 01: 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.*

Inicialmente, a defesa alega que a legislação vigente no Estado, em especial a Lei Complementar nº 631/2019, o Decreto Estadual nº 288/2019 e a Lei nº 7.958/2023, não impõe a obrigatoriedade de avaliações periódicas estruturadas *ex-ante* ou *ex-post* (com periodicidade bienal ou trienal) dos incentivos fiscais.

Aduz que análise bienal dos Programas de Desenvolvimento do Estado, previsto no art. 5º da Lei nº 7.958/2003, vem sendo devidamente observado pela SEDEC por meio da avaliação prévia da viabilidade, dos impactos socioeconômicos e da análise técnica para o acompanhamento de dados presentes no Relatório de Desempenho que, posteriormente, são submetidos ao crivo do CONDEPRODEMAT.

Por fim, argumenta que, ainda que não haja previsão legal que determine a obrigatoriedade de avaliações periódicas formais (bienais ou trienais) estruturadas nos moldes sugeridos por este Tribunal de Contas, o Estado de Mato Grosso atualmente implementa regulamentos de avaliação técnica, nos termos da legislação vigente e conforme deliberações do CONDEPRODEMAT.





Em síntese, o manifestante alega que a legislação não estabelece o modelo de avaliação dos incentivos fiscais programáticos, competindo ao Poder Executivo implementar regulamentos de avaliação técnica, nos termos da legislação vigente e conforme deliberações do CONDEPRODEMAT.

De fato, a Lei nº 7.958/2003, em seu art. 5º, previu apenas que os Programas de Incentivo Fiscal do Estado devem ser avaliados a cada biênio pelo Conselho competente quanto ao atendimento de seus objetivos e metas. Dessa forma, compete ao Poder Executivo, por meio da estrutura de governança do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, regulamentar os modelos de avaliação de desempenho e de impacto dos programas de incentivo fiscal. Isso, contudo, não significa que a SEDEC estaria autorizada a implementar modelos ineficientes de avaliação dos incentivos fiscais.

Pois bem, nesse contexto registra-se que a defesa não impugnou os apontamentos constantes no relatório técnico preliminar pertinentes às limitações dos Relatórios de Desempenho dos Programas de Incentivos Fiscais elaborados pela SEDEC, que se limitam a fazer uma análise descritiva dos dados fornecidos pelos beneficiários dos incentivos, sem apresentar uma relação de causa-efeito entre os incentivos concedidos e os dados fornecidos.

Além disso, verifica-se que os Programas de Incentivo Fiscal não possuem objetivos, indicadores e metas bem delineados e quantificados, inviabilizando a avaliação a que se refere o art. 5º da Lei Estadual nº 7.958/2003. Tais objetivos, indicadores e metas deveriam ser definidos quando da avaliação ex-ante dos benefícios fiscais, de forma a possibilitar o acompanhamento dos seus resultados quando da realização das avaliações ex-post, o que não acontece.

Nesse contexto, a proposta de encaminhamento em tela, ancorada em boas práticas de gestão e controle de incentivos fiscais identificadas em nível nacional e internacional, constitui uma diretriz importante para que o Estado de Mato Grosso regulamente a avaliação da sua política de incentivos fiscais programáticos, avançando em relação ao modelo vigente.





Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela.

b) Proposta de recomendação 02: Emprego 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.).

Embora reconheça a importância dessas metodologias para estimar os impactos econômicos e sociais das renúncias fiscais, o defendente aduz que não há previsão normativa vigente que defina ou exija a adoção dessas metodologias específicas na elaboração dos relatórios de impacto fiscal relacionados à concessão de benefícios tributários no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Assevera que os relatórios que vem sendo elaborados pela SEDEC seguem os parâmetros atualmente definidos em lei, utilizando projeções baseadas em séries históricas e análises comparativas, conforme prática consolidada e aceita pelos órgãos de controle.

Conforme já explanado na análise da manifestação apresentada em face da recomendação anterior (2.1.2, “a”), a legislação instituidora dos Programas de Desenvolvimento do Estado não estabelece modelos ou critérios específicos para avaliação dos programas, se limitando a exigir a realização de avaliações periódicas a cada dois anos que devem contemplar a verificação do atendimento de seus objetivos e metas (art. 5º da Lei Estadual nº 7.958/2003).

Dessa forma, compete ao Poder Executivo, por meio da estrutura de governança do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, regulamentar os modelos de avaliação de desempenho e de impacto dos programas de incentivo fiscal. Isso, contudo, não significa que a SEDEC estaria autorizada a implementar modelos ineficientes de avaliação dos incentivos fiscais.

O modelo de avaliação utilizado pela SEDEC atualmente possui natureza descritiva, pois tem por base dados informados pelos beneficiários dos incentivos que





não passam por um processo de confirmação mediante cruzamento com outras base de dados. Esse modelo, além de não conter a verificação do cumprimento dos objetivos e metas dos programas (que não foram previamente delineados e quantificados), também não apresenta uma estimativa dos impactos sociais e econômicos dos incentivos concedidos, uma vez que não há uma relação de causa e efeito entre os incentivos concedidos e os dados compilados nos relatórios.

Nesse contexto, a proposta de encaminhamento em tela, ancorada em boas práticas de gestão e controle de incentivos fiscais identificadas em nível nacional e internacional, constitui uma diretriz importante para que o Estado de Mato Grosso regulamente a avaliação da sua política de incentivos fiscais programáticos, avançando em relação ao modelo vigente.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela.

c) *Proposta de recomendação 03: 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.*

O defendente assevera que a legislação do Estado de Mato Grosso não obriga a criação de indicadores de desempenho padronizados (KPIs), tampouco impõe o uso de sistemas automatizados de monitoramento, como dashboards.

Aduz que a Lei Estadual nº 7.958/2003, em seu art. 9º, inciso II, exige a apresentação de análise fundamentada dos impactos econômicos e sociais do incentivo fiscal, mas não impõe a definição ou padronização de indicadores como custo por emprego, retorno de arrecadação líquida ou indicadores ambientais.

Por fim, alega que, embora o uso de KPIs e dashboards seja uma boa prática de gestão, a sua ausência não representa descumprimento legal, sendo que o modelo atual de relatório está em conformidade com os requisitos normativos.





Mais uma vez o defensor se escora na falta de previsão legal específica para o uso de KPIs e dashboards na avaliação e acompanhamento dos incentivos fiscais para justificar o afastamento da recomendação.

Ora, essa proposta de recomendação constitui boa prática de gestão que pode ser considerada na regulamentação e implementação de um modelo mais eficiente de avaliação e acompanhamento dos incentivos fiscais.

Diante do exposto, tendo por base a análise da defesa realizada nos dois subitens anteriores (2.1.2, “a” e “b”), que se assemelham à manifestação de defesa ora analisada, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela.

d) Proposta de recomendação 04: 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.

O defensor afirma que nenhuma das legislações estaduais analisadas – Lei Complementar nº 631/2019, Decreto nº 288/2019 e Lei nº 7.958/2003 – determina ou sugere a adoção de auditorias externas independentes, avaliações por universidades ou consultorias, ou o seguimento de modelos de governança diversos.

Sustenta que, no tocante à imparcialidade e credibilidade, o modelo adotado pelo Estado de Mato Grosso é estruturado com base na implementação automática dos incentivos, nos termos do art. 9º da LC nº 631/2019. Isso significa que a concessão dos incentivos fiscais ocorre mediante o cumprimento de requisitos objetivos previamente definidos em norma, não havendo espaço para decisões discricionárias ou subjetivas, garantindo a isonomia a todos os contribuintes pertencentes ao mesmo segmento econômico.





A concessão isonômica e automática dos incentivos fiscais a todos os contribuintes pertencentes ao mesmo segmento econômico não afasta a necessidade de se avaliar os resultados, os impactos e a governança da política de incentivos fiscais programáticos do Estado, sendo que a realização de auditoria externa constitui boa prática internacional de governança dos incentivos fiscais.

Posto isto, registra-se que mais uma vez o defensor se escora na falta de previsão legal específica para avaliações e auditorias externas da política de incentivo fiscal do Estado para justificar o afastamento da recomendação.

Ora, essa proposta de recomendação constitui boa prática de monitoramento e auditoria que pode ser considerada na regulamentação e implementação de um modelo mais eficiente de avaliação e acompanhamento dos incentivos fiscais.

Diante do exposto, tendo por base a análise da defesa realizada nos subitens anteriores (2.1.2, “a” e “b”), que se assemelham à manifestação de defesa ora analisada, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, destinada à SEDEC e ao CONDEPRODEMAT.

2.1.3. 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.

- a) *Proposta de recomendação 01: 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).*

Após fazer um resumo dos resultados obtidos por meio do estudo realizado por consultoria contratada por este Tribunal de Contas, o defensor, adentrando especificamente no alto percentual de “vazamento” da renúncia fiscal para





fora do Estado, destaca que Mato Grosso, como principal polo agropecuário do Brasil, depende significativamente da importação de insumos agrícolas, tais como fertilizantes, defensivos e maquinários, para manter sua elevada produtividade no setor. Afirma que tais insumos são adquiridos tanto de outros estados brasileiros — com destaque para São Paulo, Paraná e Minas Gerais, grandes fornecedores de fertilizantes e produtos químicos — quanto de países como Rússia, China, Canadá e Marrocos, principais exportadores globais de matérias-primas essenciais para a agricultura.

Fazendo referência à demanda por fertilizantes, importante insumo para a agricultura mato-grossense, o defendente alega que é inviável ao produtor/beneficiário comprar insumos de empresas locais, posto que estas dependem de matéria-prima do exterior.

Assevera, ainda, que, visando reduzir os custos logísticos e tributários associados a essas importações, o Estado instituiu o Porto Seco, regulamentado pelo Decreto nº 317/2019, que concede diferimento do ICMS nas operações de importação de insumos estratégicos. Esse benefício fiscal é direcionado a contribuintes do ICMS estabelecidos em Mato Grosso, **desde que os bens importados não possuam similares produzidos no estado e sejam destinados a atividades produtivas, como agropecuária, industrialização ou revenda**. Entre os itens contemplados estão fertilizantes, defensivos agrícolas, matérias-primas industriais e bens de capital, desde que integrados a processos produtivos locais.

Assiste razão ao defendente quando alega que a matriz econômica do Estado de Mato Grosso, pautada nos setores agrícolas e agroindustrial, depende de insumos e de bens de capital produzidos fora do Estado, o que explica o alto percentual de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado.

Nesse contexto, não seria razoável exigir uma redução drástica desse percentual, porém, visando tornar a política de incentivo fiscal mais eficiente no sentido de estimular as cadeias produtivas locais, seria desejável que o Estado realizasse estudos para identificar insumos e bens de capital com potencial de serem produzidos internamente e que, hoje, são adquiridos fora do Estado.





Assim, a estratégia de condicionar benefícios fiscais ao uso de insumos e serviços locais, quando possível, contribuiria para o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas, reduzindo o percentual de “vazamento” das renúncias fiscais concedidas. Da mesma forma, a priorização de segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos também contribuiria para o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas.

Por fim, registra-se que a política de diferimento do ICMS nas operações de importação de insumos estratégicos, apesar de se mostrar importante para a competitividade da agricultura e da indústria local, não tem por resultado o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas. Pelo contrário, pode desestimular a internalização da produção desses bens, insumos ou serviços nos casos em que houver possibilidade para tanto.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela com alterações, para fazer referência à realização de estudos com o objetivo de identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, conforme segue:

Proposta de recomendação 01: Realizar estudos com o objetivo de identificar oportunidades 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) Proposta de recomendação 02: Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).





Inicialmente o defendantе alega que esta competência não está ligada isoladamente à SEDEC, tampouco a um único órgão do Poder Executivo, para deliberar sobre eventuais alterações, redirecionamentos ou extinções de incentivos fiscais.

Aduz que as cadeias produtivas presentes nos incentivos fiscais, hoje, estão inseridas em um arcabouço legal e institucional que exige deliberação colegiada no âmbito do CONDEPRODEMAT, composto por representantes de diversas secretarias e instituições, órgão responsável legal por analisar, aprovar ou rejeitar propostas de concessão, modificação ou exclusão de incentivos fiscais no estado.

Além disso, destaca que qualquer iniciativa de reavaliação ampla, como a sugerida, deve ser precedida de estudos técnicos detalhados e integrados, os quais devem ser apresentados ao CONDEPRODEMAT, a quem compete avaliar os impactos fiscais, econômicos, sociais e regionais dos incentivos em vigor.

Posto isto, conclui que não cabe à SEDEC proceder de forma autônoma à reavaliação ou eliminação de quaisquer incentivos fiscais programáticos, tampouco emitir juízo definitivo sobre a eficácia ou continuidade destes.

A proposta de encaminhamento em tela foi direcionada a toda a estrutura de governança dos incentivos fiscais no âmbito do Poder Executivo Estadual, com destaque para a SEDEC, SEFAZ e CONDEPRODEMAT.

Nesse contexto, conforme já mencionado neste relatório de análise, compete à SEDEC avaliar o desempenho dos programas de incentivo fiscal do Estado, podendo, em conjunto com a SEFAZ, realizar estudos com o objetivo de identificar incentivos sem impacto comprovado e propor mudanças na política de incentivos fiscais do Estado, a ser submetida à deliberação do CONDEPRODEMAT e demais instâncias da estrutura de governança dos incentivos fiscais estaduais.

Posto isto, deixa-se de acolher as justificativas apresentadas pelo defendantе e mantém-se a proposta de encaminhamento em tela.





2.1.4. 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.

- a) Proposta de recomendação 01: 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.

O defendente esclarece que a ADI nº 7.774 encontra-se pendente de julgamento quanto ao mérito perante o Supremo Tribunal Federal; que em 28 de abril de 2025, o Relator da matéria, o Excelentíssimo Ministro Flávio Dino reconsiderou parcialmente a decisão anteriormente concedida em dezembro de 2024, para restabelecer, a partir de 1º de janeiro de 2026, os efeitos do art. 2º da Lei Estadual nº 12.709/2024; que a aplicação da Lei em questão deverá respeitar os direitos adquiridos e os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, de forma que, pode-se considerar que demandará um trabalho multisetorial em parceria com outras secretarias de Governo, especialmente, a SEFAZ; , por fim, que a SEDEC, no que concerne à sua competência, está buscando meios de tornar eficiente a aplicação da referida Lei no prazo determinado pelo Supremo Tribunal Federal.

Diante do exto, verifica-se que não houve impugnação do defendente quanto ao mérito da proposta de encaminhamento em tela, de forma que se conclui pela sua manutenção *in totum*.

2.2. Manifestação da Secretaria de Estado de Fazenda

2.2.1. 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.





Inicialmente o defendente aduz que o estímulo fiscal empreendido pela política de benefícios é um importante vetor de atratividade de empresas adotado pelos entes federativos, mas que é necessário reconhecer que essas medidas têm efeitos limitantes e, por si só, não são suficientes para determinar a decisão locacional das empresas, o que acaba por refletir na concentração espacial das atividades produtivas.

Ao citar a Teoria da Localização, desenvolvida pelo economista americano Walter Isard, o defendente aduz que dentre os principais elementos que influenciam a escolha da localização de uma empresa ou atividade econômica estão os custos de transporte, a proximidade dos mercados consumidores, a disponibilidade de matérias-primas, os custos de produção e a mão de obra.

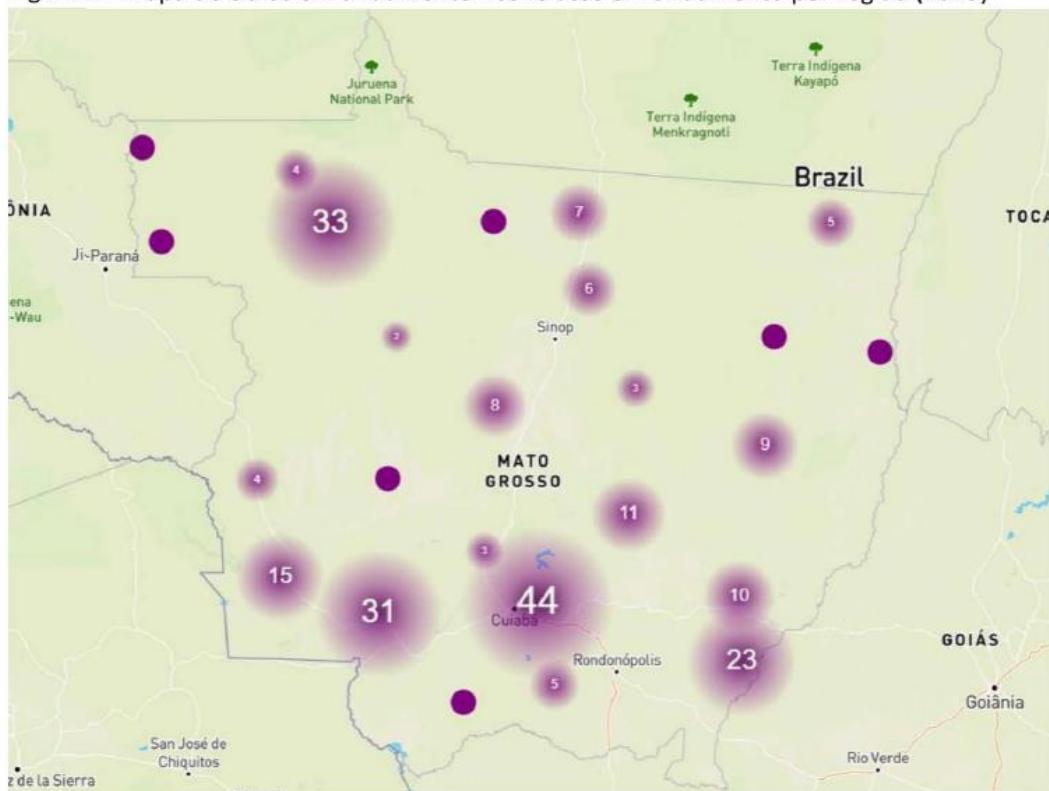
Assevera que o benefício fiscal é um dos mecanismos de que dispõe o Estado para atuar como indutor da atividade econômica e colaborar com a correção de falhas de mercado e externalidades negativas, porém, esse esforço deve ser entendido como parte de um conjunto de frentes em que o poder público deve atuar para estimular sua economia, promover a melhoria da qualidade de vida da população e atuar para a redução das desigualdades regionais.

Nesse aspecto, firma após um período de forte ajuste fiscal, a melhoria das finanças públicas estaduais permitiu a ampliação dos gastos com investimentos no Estado, que tem priorizado recursos e obras estruturantes do Estado, sobretudo em infraestrutura de transportes, contemplando todas as regiões do Estado, conforme destacado na imagem a seguir:





Figura 1 - Mapa de obras em andamento - contratos em andamento por região (2025)



Fonte: Portal SinfraLog (2025)

Disponível em: https://sinfraclog.sinfra.mt.gov.br/analytics/superset/dashboard/8/?native_filters_key=RAPNNK480zY3E4-87dGoB-GcZGher05fz6Wm-wbI5t-sl-FeyhQqtOd6rCBpUm5

Em complemento, o defensor demonstra ainda a evolução dos gastos públicos com investimentos no período de 2019 a 2025, em um contexto pós-edição da LC nº 631/2019, conforme segue:

Tabela 1 - Despesa orçada e liquidada com investimentos (2019 - 2025) - Em reais (R\$)

	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS	REFERÊNCIA
2019	1.166.775.293,00	2.216.051.517,23	649.518.673,62	RREO 6º Bim 2019
2020	1.151.197.873,00	2.057.665.998,92	926.222.205,08	RREO 6º Bim 2020
2021	2.082.643.928,00	4.876.893.786,33	1.729.274.494,7	RREO 6º Bim 2021
2022	3.410.301.239,00	6.627.195.563,81	3.921.880.322,60	RREO 6º Bim 2022
2023	4.113.754.344,00	6.827.290.445,43	4.546.398.831,43	RREO 6º Bim 2023
2024	4.244.932.232,00	6.444.508.738,41	4.196.746.492,32	RREO 6º Bim 2024
2025	4.204.829.710,00	4.501.637.251,19	176.605.269,62	RREO 2º Bim 2025

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/relatorios-lei-de-respons.-fiscal> Acesso em 30 de maio de 2025.

(*) Dados relativos à execução orçamentária do 1º Bimestre de 2025.





Na sequência, apresenta uma análise comparativa da alocação de recursos em ações prioritárias por distribuição populacional e por faixa do IDH-M, indicando que 48,54% dos recursos foram destinados a municípios com IDH-M baixo ou médio e que respondem por 26,19% da população do Estado.

Tabela 2 - Análise comparativa da alocação de recursos em ações prioritárias e da distribuição populacional por faixa de IDH-M – (2020 - 2024)

IDH-M	Despesa Ações Prioritárias (Em R\$)	População 2024	% da População	% Despesas Ações prioritárias
Alto	6.820.409.031,38	2.827.530,00	73,81%	51,46%
Baixo	52.907.745,04	15.713,00	0,41%	0,40%
Médio	6.381.745.371,22	987.384,00	25,78%	48,15%
Total Geral	13.255.062.147,64	3.830.627,00	100,00%	100,00%

Fonte: SAOR/Sefaz

Nesse contexto, o defendente afirma que o orçamento é uma ferramenta ativa para redesenhar o mapa do desenvolvimento humano no estado e gerar externalidades positivas que aprimoraram o ambiente de negócio, elevando a atratividade territorial para novos investimentos privados e a instalação de empresas.

O defendente ainda aduz que apolítica de benefícios fiscais do estado possibilitou a ampliação da arrecadação estadual, viabilizando a expansão do investimento público, e que a aplicação desses recursos tem sido orientada por critérios que objetivam a melhoria da equidade distributiva, com foco na redução das desigualdades entre os municípios mato-grossenses.

Adicionalmente, destaca a edição da LCE nº 746/2022, que alterou a metodologia para o cálculo dos Índices de Participação dos Municípios no ICMS (IPM), o que provocou uma redistribuição de recursos dos municípios com IDH-M classificado como “Alto” para aqueles com IDH-M “Baixo” e “Médio”, conforme exemplificado na tabela a seguir:





Tabela 3 - Coeficientes de Distribuição do ICMS por faixa de IDH-M

IDH	IPM 2022	IPM 2023	IPM 2024
Alto	63,93%	60,12%	58,01%
Baixo	0,39%	0,39%	0,48%
Médio	35,68%	39,49%	41,52%
Total	100%	100%	100%

Fonte: SAOR/Sefaz (2025)

Menciona ainda a edição da LCE nº 811/2024, que também alterou a metodologia para o cálculo dos Índices de Participação dos Municípios no ICMS (IPM), introduzindo, dentre os critérios de distribuição, um indicador destinado a compensar municípios por déficits de infraestrutura logística, o que contribuirá para promover uma distribuição ainda mais equitativa dos recursos do ICMS, utilizando a receita tributária como um instrumento estratégico para a redução das desigualdades econômicas.

Também cita a edição do Decreto nº 1.354/2025 que instituiu, no exercício de 2025, auxílio financeiro com o objetivo de compensar os municípios mato-grossenses que perderam recursos em decorrência da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 12 e 15 da Lei nº 7.263/2000, a ser destinado exclusivamente à manutenção e melhoria das rodovias estaduais e municipais não pavimentadas, bem como à construção e manutenção de pontes e bueiros nas rodovias estaduais e municipais localizadas nos respectivos territórios.

Destaca que embora os estudos realizados por consultoria contratada por este Tribunal de Contas estejam amplamente consolidados na literatura econômica, seria adequado associar outros métodos de análise que visem captar os efeitos locais e interdependências entre as regiões localizadas no entorno daqueles municípios com maior concentração de benefícios, contemplando inclusive efeitos de mobilidade pendular entre trabalhadores da região.

Registra, ainda, que o próprio estudo evidencia, a despeito do limitado efeito social das variáveis testadas, que as políticas de incentivo têm impactos positivos no crescimento econômico, tanto no PIB municipal, quanto em setores específicos, com destaque para o setor agropecuário.





Nesse aspecto, faz referência a recente estudo elaborado pela Superintendência de Estudos e Políticas Orçamentárias (SEP/SEFAZ) que, analisando dados da PNAD Contínua para o 3º trimestre de 2024, revelam que Mato Grosso destacou-se com o 7º maior rendimento (R\$ 3.514,56) e menor desigualdade (Gini=0,439), abaixo da média nacional (0,497), demonstrando bom equilíbrio entre renda e distribuição.

Por fim, diante da complexidade e das interdependências inerentes ao contexto econômico, social e demográfico local, entende temeroso, em um contexto causa-efeito, afirmar, como sintetizado no achado em tela, que a política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios.

Pondera, ainda, que o Estado tem atuado fortemente em frentes complementares para compensar as deficiências locacionais e estruturais que afetam a competitividade estadual, por meio de ampliação dos investimentos, sobretudo em infraestrutura, conforme mencionado ao logo da sua defesa. Diante do exposto, requer a reconsideração e o afastamento do Achado de Auditoria nº 01.

Pois bem, deve-se reconhecer que o Governo Estadual tem envidado esforços para minimizar o problema de logística do Estado de Mato Grosso como um todo, principalmente por meio da destinação de recursos do orçamento fiscal em obras e serviços de infraestrutura de transporte, o que tende reduzir as desigualdades econômicas e o déficit de infraestrutura do Estado.

Não obstante a relevância dessas ações, que devem ser enaltecidas, cabe registrar que, conforme bem destacado pelo defendant, a redução das desigualdades regionais perpassa por uma série de ações e intervenções do Governo do Estado, que envolve a aplicação estratégica de recursos do orçamento fiscal (sobre o qual se embasou toda a defesa) e a implementação de uma política de incentivo fiscal desenhada de forma a contribuir com a redução das desigualdades regionais.

Pois bem, em relação a este segundo ponto, cumpre destacar que um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, previsto no art. 1º da Lei nº 7.958/2003, é a redução das desigualdades sociais e regionais, porém, a política de





incentivo fiscal em vigor não se encontra orientada para esse objetivo, uma vez que as estratégias estabelecidas pelo legislador não foram implementadas pelo Governo do Estado (fato incontrovertido), sendo elas:

- i) o estabelecimento de percentuais de incentivo diferenciados para atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico;
- ii) a destinação dos recursos de contribuições das empresas incentivadas para projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e com economias exauridas.

As análises realizadas no relatório técnico preliminar demonstram que há uma tendência de concentração de incentivos fiscais em municípios com indicadores sociais e econômicos mais desenvolvidos (fato incontrovertido).

Sob esse aspecto, embora não seja o único fator, o estímulo fiscal empreendido pelo Estado constitui importante vetor de atratividade e locação de empresas ou atividade econômica numa determinada localidade, sendo que no âmbito da política de incentivo fiscal em vigor não há qualquer estímulo adicional para instalação de empresas em municípios com economias exauridas.

Além disso, os recursos de contribuições das empresas incentivadas, arrecadados por meio dos fundos estaduais vinculados a essas políticas, não têm sido aplicados em projetos de desenvolvimento regional priorizando esses municípios.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção do achado em tela.

- a) *Proposta de recomendação 01: 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.

Em relação a essa recomendação, o defendant informa que essa pauta foi discutida pelo CONDEPRODEM, que apreciou Manifestação Técnica elaborada pela Comissão criada por meio da Resolução nº 99/2021/CONDEPRODEM com o objetivo de analisar e elaborar propostas de regulamentação do art. 19, inciso II, da LCE nº 631/2019.

Assevera que a Comissão manifestou que a aplicação do art. 19, inciso II, da LCE nº 631/2019 pode ser considerada facultativa pelo CONDEPRODEM, não sendo obrigatória a regulamentação da referida norma. Também que recomendou a manutenção da aplicação de percentuais isonômicos entre os contribuintes, preservando a sistemática atual.

O defendant justifica que a instituição de benefício desigual pode levar a uma distribuição antieconômica de empreendimentos no território mato-grossense, desconstruindo um ambiente de negócio confiável e da política pública já implantada, podendo gerar distorções no mercado e insegurança jurídica.

Verifica-se, portanto, que a manifestação da SEFAZ caminha no sentido de afastar a proposta de recomendação em tela. Ver-se-á, contudo, que os argumentos de defesa não merecem ser acolhidos, devendo-se manter a proposta de encaminhamento, convertendo-a em determinação.

Primeiro, cabe registrar que o estabelecimento de incentivos diferenciados para municípios com baixo desenvolvimento social e economias exauridas já está previsto na legislação, pendente apenas de regulamentação pelo Governo do Estado. Ademais, esses incentivos diferenciados não possuem potencial de ocasionar distorções, insegurança jurídica ou desconstrução da política vigente, uma vez que possui caráter compensatório pelos custos adicionais para a instalação de empresas nesses municípios.

Segundo, cabe registrar que o estudo realizado pela equipe técnica mencionada pelo defendant e ratificado pelo CONDEPRODEM teve por base a





redação do art. 19, II, da LCE 631/2019. Contudo, com o advento da LCE 798/2024, o referido inciso foi revogado e foi acrescentado o § 5º ao artigo em questão, que estabelece o seguinte:

§ 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:

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.

Dessa forma, resta inequívoco a decisão do Legislador em privilegiar municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico na política de incentivo fiscal programático do Estado, como medida para reduzir as desigualdades regionais, delegando ao CONDEPRODEMAT a regulamentação dessa medida, tendo em vista a necessidade de calibramento dos percentuais conforme as alterações sociais e econômicas experimentadas pelos municípios ao longo do tempo.

Por meio da interpretação sistemática da legislação que regulamenta a política de incentivos fiscais programáticos do Estado, verifica-se que não há discricionariedade na implementação da estratégia prevista no § 5º do art. 19 da LCE 631/2019, de forma que a não aplicação de percentuais diferenciados entre os municípios somente se justificaria caso demonstrado que não houvesse desequilíbrio espacial na distribuição dos incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado.





Terceiro, não há qualquer incompatibilidade entre a estratégia prevista no § 5º do art. 19 da LCE 631/2019 (percentuais diferenciados de incentivo fiscal para municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico) e a competência do CONDEPRODEMAT prevista no art. 27 da LCE 631/2019 (definição dos percentuais de benefício fiscal do ICMS mediante a observância de parâmetros uniformes e isonômicos).

O estabelecimento de percentuais diferenciados de incentivo fiscal para municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico possui uma natureza compensatória, tendo em vista que, devido a diversos fatores (por exemplo: alto custo de transporte; indisponibilidade de matérias-primas e de mão-de obra; distância de mercados consumidores; etc.) esses municípios não possuem vantagem competitiva para atração de estabelecimentos industriais.

Nesse contexto, o estabelecimento de percentuais diferenciados de incentivos fiscais para instalação de estabelecimentos industriais nesses municípios, antes de configurar incompatibilidade com o disposto no art. 27 da LCE 631/2019, constitui, a bem da verdade, condição necessária para satisfação do princípio da isonomia previsto no dispositivo legal. Isso porque a igualdade não significa tratar todos exatamente da mesma maneira, mas sim tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Ou seja, a lei deve ser aplicada de forma justa e equitativa, levando em consideração as diferenças entre os seus destinatários. Portanto, as regras e princípios dispostos no § 5º do art. 19 e no art. 27 da LCE 631/2019 são plenamente compatíveis e complementares entre si.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, convertendo-a em determinação destinada ao Governo do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e ao Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.





b) *Proposta de recomendação 02: 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 – IDHM e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021.*

O defendente alega que a atuação da SEFAZ, no que concerne à gestão orçamentária, deve respeitar a autonomia do órgão gestor do FUNDES, que no caso seria a SEDEC (art. 7º da Lei nº 11.308/2021). Adicionalmente, aduz que as decisões relativas à priorização e destinação dos recursos do Fundo são de competência do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso (CODEM) (art. 6º da Lei nº 11.308/2021).

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de recomendação em tela, destinando-a à SEDEC e ao CODEM.

c) *Proposta de recomendação 03: 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.*

A SEFAZ reconhece em sua manifestação a relevância e considera meritória a recomendação em tela, porém destaca que a prerrogativa para a definição e o aperfeiçoamento da fiscalização e da transparência na destinação dos recursos do FUNDES compete ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso (CODEM).

Pois bem, verifica-se que o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso (CODEM) possui posição estratégica responsável pela orientação do FUNDES, competindo-lhe o estabelecimento de normas para a





fiscalização da aplicação dos recursos oriundos dos programas e o acompanhamento da execução da despesa do Fundo (art. 6º, VII e VIII, da Lei nº 11.308/2021). Por sua vez, compete à SEDEC a gestão do FUNDES, incluindo o atendimento dos princípios da transparência e da publicidade (art. 7º, VII, da Lei nº 11.308/2021).

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela, destinando-a à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM, órgãos responsáveis, respectivamente, pela gestão e pela orientação do FUNDES (artigos 6º e 7º da Lei nº 11.308/2021).

2.2.2. 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 evidêncie se os programas estão atingindo seus objetivos.

O defendente destaca que a SEDEC, órgão gestor dos programas de desenvolvimento do Estado, divulga no Portal Transparência dos Incentivos Fiscais os relatórios de Avaliação Bienal dos Programas de Incentivo, por meio do qual apresenta uma análise descritiva, evidenciando a evolução do comportamento de variáveis que visam sinalizar o cumprimento dos objetivos dos programas, nos termos consignados na Lei nº 7.958/2003.

Destaca que o relatório tem por base “dados primários”, declarados pelos beneficiários dos incentivos fiscais, que são compilados nos relatórios e demonstram a evolução do número de credenciados nos programas, dos investimentos anuais, dos empregos diretos, do faturamento interno e interestadual, do número de mercadorias (NCM) comercializadas pelos beneficiários, bem como do montante arrecadado aos Fundos Estaduais como contrapartida à fruição dos benefícios.

Apesar de reconhecer que as análises realizadas nos referidos relatórios não estabelecem uma relação de causa-efeito, registra que essas variáveis sinalizam como as empresas beneficiárias contribuem para a expansão, modernização e





diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a geração de emprego e renda, alinhando-se aos objetivos dos Programas de Desenvolvimento do Estado.

Ao reconhecer a importância da adoção de métodos econométricos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário para qualificar a análise dos benefícios, destaca que a ausência dessa modelagem na construção dos relatórios de monitoramento da SEDEC não invalida a importância dos seus resultados.

Por fim, destaca que os métodos econométricos, além de exigirem qualificação técnica e disponibilidade ferramental, requerem a avaliação rigorosa das séries de dados utilizados, que devem atender os pressupostos estatísticos relacionados à ausência de vieses e ruídos.

Pois bem, verifica-se, em suma, que o defendente reconhece a importância de métodos econométricos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário e para avaliar se os programas estão atingindo seus objetivos, porém, destaca desafios para implantação desses modelos, a exemplo da exigência de pessoal qualificado, de ferramenta tecnológica e de série de dados que atenda aos pressupostos estatísticos. Registra, ainda, que a necessidade de métodos econométricos robustos e avançados não afasta a importância da análise descritiva realizada pela SEDEC atualmente.

Os desafios apontados pelo defendente para implantação de modelos mais avançados e completos de avaliação dos incentivos fiscais e de seus impactos econômicos e sociais não constitui argumento para afastar a necessidade desses avanços, e, consequentemente, para sanear o achado em questão. Além disso, o achado não nega a importância do trabalho de análise realizado atualmente pela SEDEC, porém identifica limitações na avaliação do impacto do gasto tributário e do cumprimento de seus objetivos.

Diante do exposto, conclui-se pela permanência do Achado de Auditoria.





a) *Proposta de recomendação 01: 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.*

Reconhecendo a importância de aprimorar continuamente as avaliações do gasto tributário, em consonância com a orientação deste Tribunal de Contas, o defendente registra que a SEFAZ está viabilizando a contratação de consultoria especializada para desenvolvimento de metodologia de análise ex ante e ex post da política tributária por meio do Programa Profisco.

Destaca que essa medida visa não apenas o estabelecimento formal dos roteiros de análise, mas pretende fundamentalmente qualificar as análises de resultados e a verificação do alcance dos objetivos propostos.

Diante do exposto, mantém-se a proposta de encaminhamento em tela.

b) *Proposta de recomendação 02: Emprego 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.).*

O defendente se limita a reproduzir os desafios para implantação de métodos econômétricos robustos e avançados, consistentes na exigência de qualificação técnica e disponibilidade ferramental, além de requerem a avaliação rigorosa das séries de dados utilizados, que devem atender os pressupostos estatísticos relacionados à ausência de vieses e ruídos.

Esses desafios não impedem e não afastam a importância da implementação de metodologias robustas para estimar os impactos dos incentivos fiscais e para avaliar o cumprimento dos seus objetivos, de forma que deve ser mantida a proposta de recomendação em tela.





c) *Proposta de recomendação 03: 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.*

O defendente assevera que a SEFAZ já divulga no Portal Transparência o Dashboard da Renúncia Fiscal que agrupa informações e indicadores que contribuem para o acompanhamento do desempenho da renúncia, como, por exemplo, a renúncia por CNAE, por município, entre outros.

Reconhece-se que a implementação do Dashboard da Renúncia Fiscal é um importante marco no avanço na transparência de dados e informações da renúncia fiscal em Mato Grosso, contemplando, inclusive, dados sobre a distribuição regional/setorial dos benefícios; portanto, tal iniciativa deve ser objeto reconhecimento.

No entanto, o Dashboard da Renúncia Fiscal não contém KPIs que visam indicar o desempenho da política de incentivos fiscais, por meio da verificação do seu impacto em variáveis econômicas e sociais relevantes – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, indicadores ambientais, dentre outros.

Posto isto, a proposta de encaminhamento em tela é importante no sentido de se aprimorar os mecanismos de avaliação e de monitoramento da política de incentivos fiscais, motivo pelo qual deve ser mantida.

d) *Proposta de recomendação 04: 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.*





O defendente afirma que, ao disponibilizar publicamente, para *download* em diversos formatos, a base de dados dos benefícios por contribuinte, região, município e CNAE, a SEFAZ possibilita a ampliação do controle social e contribui para que essas informações sejam utilizadas para elaboração de estudos técnicos e acadêmicos que objetivem avaliar os benefícios fiscais mato-grossenses. Além disso, destaca que a política de benefícios fiscais é constantemente avaliada pelos órgãos de controle interno e externo, cujas recomendações têm contribuído para o aperfeiçoamento da gestão e da transparência dos incentivos.

No que pese os avanços na disponibilização de dados abertos da renúncia fiscal permitindo um amplo controle social, isso não substitui a adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria mediante a incorporação de mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo.

Posto isto, mantém-se a proposta de recomendação em apreço.

2.2.3. 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.

O defendente destaca que a política de incentivos fiscais do Estado estimula a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a geração de emprego e renda, alinhando-se, portanto, aos objetivos dos Programas de Desenvolvimento do Estado.

Como se verifica, as situações apontadas no achado em tela (impacto irrelevante da política de incentivo fiscal nos indicadores sociais dos municípios e alto índice de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado) constituem fatos incontrovertíveis, logo, mantém-se o achado em tela.





a) *Proposta de recomendação 01: 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).*

Em síntese, o defendente aduz que a matriz econômica local ainda é bastante dependente de atividades relacionadas à agropecuária, o que reflete as vantagens comparativas locais, associadas à ampla disponibilidade de recursos naturais, notadamente o fator terra.

Assevera que em relação aos vazamentos identificados a partir dos choques na Matriz Insumo-Produto de Mato Grosso, destaca que não representa um fenômeno isolado do Estado, mas trata-se de um efeito de regiões menos desenvolvidas.

Por essa razão, defende que é imperativo fortalecer políticas que objetivem o desenvolvimento industrial, por meio da agregação de valor e verticalização das cadeias produtivas, tal como objetiva o PRODEIC e, também, fortalecer políticas que estimulem o desenvolvimento de novas cadeias, como o PRODER.

Argumenta que os resultados dos índices da matriz mato-grossense que evidenciam os vazamentos para as demais regiões apenas corroboram problemas estruturais da economia brasileira, fortemente dependente de insumos, sobretudo de bens de capital, provenientes do setor externo e dos grandes centros brasileiros.

Dessa forma, defende que a alteração dessa dinâmica depende, primordialmente, da coordenação de uma agenda nacional que priorize o desenvolvimento industrial.

Assiste razão ao defendente quando alega que a matriz econômica do Estado de Mato Grosso, pautada no setor agropecuária, depende de insumos e de bens de capital produzidos fora do Estado, o que explica o alto percentual de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado, constituindo o reflexo de problemas estruturais da economia brasileira.





Nesse contexto, não seria razoável exigir uma redução drástica desse percentual, porém, visando tornar a política de incentivo fiscal mais eficiente no sentido de estimular as cadeias produtivas locais, seria desejável que o Estado realizasse estudos para identificar insumos e bens de capital com potencial de serem produzidos internamente e que, hoje, são adquiridos fora do Estado.

Assim, a estratégia de condicionar benefícios fiscais ao uso de insumos e serviços locais, quando possível, contribuiria para o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas, reduzindo o percentual de “vazamento” das renúncias fiscais concedidas. Da mesma forma, a priorização de segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos também contribuiria para o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção da proposta de encaminhamento em tela com alterações, para fazer referência à realização de estudos com o objetivo de identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, conforme segue:

Proposta de recomendação 01: Realizar estudos com o objetivo de identificar oportunidades 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) Proposta de recomendação 02: Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).

O defendente assevera que essa análise cabe à SEDEC, enquanto órgão gestor dos programas de desenvolvimento do Estado; e à PGE, em relação aos





aspectos legais e jurisprudenciais. A SEFAZ atuaria para prestar informações quanto ao impacto na arrecadação, quando provocada.

Posto isto, e considerando o resultado da análise da manifestação de defesa apresentada pela SEDEC, mantém-se a proposta de encaminhamento em tela.

2.2.4. 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.*

- a) Proposta de recomendação 01: 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.

O defendente faz esclarecimentos pertinentes ao julgamento da ADI nº 7.774 pelo STF, fazendo a ressalva que a decisão final da matéria caberá ao plenário do STF, em linha com a análise realizada no Relatório Técnico Preliminar. Por fim, assevera que a SEFAZ já está elaborando uma minuta de decreto para regulamentar o ato normativo em questão.

Diante do exto, verifica-se que não houve impugnação do defendente quanto ao mérito da proposta de encaminhamento em tela, de forma que se conclui pela sua manutenção.





3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção das conclusões técnicas, dos achados de auditoria e das propostas de encaminhamento contidas no Relatório Técnico Preliminar, conforme sintetizado a seguir:

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.

Proposta de determinação:

- 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.

Destinatários: Governo do Estado; Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

Propostas de recomendações:

- b) Revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam destinados às iniciativas previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 11.308/2021, observando, em todo caso, as premissas estabelecidas no art. 2º da mesma Lei, priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas.





Destinatários: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM.

- 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.

Destinatários: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM.

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.

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.

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

- b) Emprego 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.).

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

- 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.

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

- 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.

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.





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) Realizar estudos com o objetivo de identificar oportunidades 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).

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

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

Destinatários: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT.

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.

Destinatários: Governo do Estado, Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC.

Adicionalmente às propostas de recomendações e determinações delineadas acima, elenca-se a seguir as propostas de melhorias na gestão dos incentivos fiscais do Estado 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) **Transparéncia e acesso público aprimorados:** Divulgar amplamente os dados e resultados dos incentivos, por meio de portal da transparéncia 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.

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).

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 (Sintetizadas no Doc. nº 592880/2025), informando, posteriormente, a este Tribunal de Contas, o resultado dos estudos promovidos.

É o relatório técnico que se submete à consideração superior.

2ª Secretaria de Controle Externo, em Cuiabá-MT, 09/07/2025.

Bruno Anselmo Bandeira
Auditor Público Externo

