

DESENVOLVIMENTO



FISCALIZAÇÃO NOS INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM

O QUE O TCU FISCALIZOU

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, entre agosto de 2019 e fevereiro de 2020, fiscalização no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e nas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam). O trabalho teve por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda da pessoa jurídica e identificar os principais riscos que pudessem impactar o alcance dos resultados esperados com os referidos benefícios tributários.

Os incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda são instrumentos financeiros da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e enquadram-se no conceito de benefícios ou gastos tributários. Segundo informações da Receita Federal, os valores projetados dos gastos com os mencionados incentivos fiscais para o exercício de 2020 representavam R\$ 9,8 bilhões, sendo R\$ 4,2 bilhões para incentivar empresas localizadas na área de atuação da Sudam e R\$ 5,6 bilhões para as empresas inseridas na área de atuação da Sudene.

O QUE O TCU ENCONTROU

As principais constatações da fiscalização foram as seguintes:

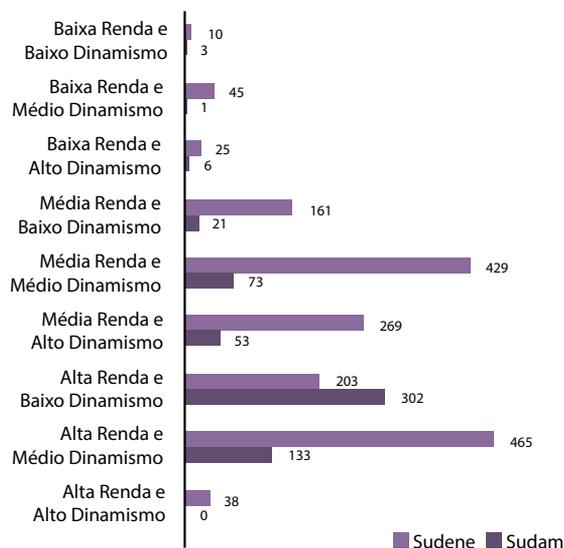
- **Implantação majoritária de empreendimentos beneficiados com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda nas sub-regiões não consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (PRDNE e PRDA).**

O gráfico 1 apresenta a distribuição das empresas beneficiadas com o incentivo, entre 2011 e 2018, de acordo com a tipologia sub-regional aprovada mediante

a Portaria MI 34, de 18/1/2018. Constatou-se uma concentração de empresas beneficiadas em sub-regiões de alta renda, em detrimento das regiões menos favorecidas de média e, principalmente, baixa renda, que são consideradas prioritárias pela PNDR.

A distribuição geográfica das empresas incentivadas também não se mostra alinhada com a abordagem territorial adotada nos planos regionais de desenvolvimento: PRDNE (Região Nordeste, elaborado pela Sudene) e PRDA (Região Amazônica, elaborado pela Sudam), que tem por objetivo estabelecer e fortalecer uma rede policêntrica de cidades, como alternativa para se alcançar a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento regional.

Gráfico 1 - Empresas incentivadas entre 2011 e 2018

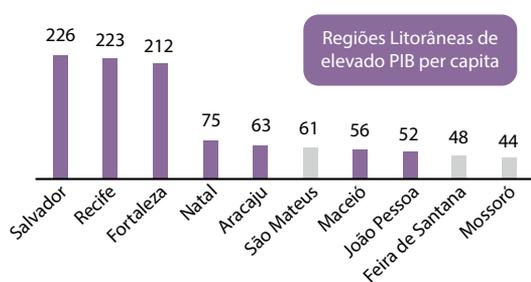


Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos fiscais fornecidos pela Sudene e pela Sudam.

O gráfico 2 apresenta as dez regiões intermediárias com o maior número de empreendimentos incentivados

na área de atuação da Sudene entre 2011 e 2018. Verifica-se a predominância de regiões que possuem os maiores valores de “PIB per capita” da região, muitas das quais localizadas em áreas litorâneas.

Gráfico 2 - Regiões Intermediárias com maior número de empreendimentos entre 2011 e 2018



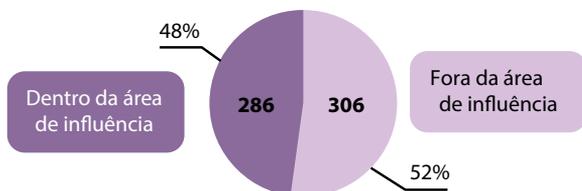
Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos concedidos e aos municípios pertencentes às regiões intermediárias adotadas no PRDNE fornecidos pela Sudene.

As sete regiões destacadas no gráfico 2 concentram 907 empresas incentivadas, de um total de 1.645, representando 55% dos incentivos concedidos na área de atuação da autarquia.

Na Região Amazônica, em documento complementar ao PRDA, a Sudam elencou trinta e quatro cidades intermediárias na Amazônia Legal, assim consideradas como sendo as cidades polo de maior desenvolvimento, com poder de atrair e espraiar negócios às cidades circunvizinhas.

O gráfico 3 indica que 52% do total de empresas incentivadas não estão inseridas nas áreas de influência das cidades intermediárias da Amazônia Legal, que integram uma das escalas geográficas prioritárias das ações de planejamento e de atuação de políticas públicas na região. Destaca-se que, das 306 empresas localizadas fora das áreas de influência, 261 estão instaladas no município de Manaus.

Gráfico 3 - Empresas Incentivadas nas áreas de influência das Cidades Intermediárias da Amazônia



Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos concedidos e aos municípios pertencentes às áreas de influência das Cidades Intermediárias da Amazônia Legal fornecidos pela Sudam.

▪ **Deficiências nas atividades de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos incentivos.**

As atividades de monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda não são realizadas de forma sistemática e coordenada, comprometendo a produção de informações para subsidiar o aperfeiçoamento da intervenção pública.

▪ **Ausência de estudos técnicos atualizados para subsidiar a definição dos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional.**

O MDR, órgão responsável pela gestão desses incentivos fiscais, bem como a Sudam e a Sudene, a quem compete administrar os mencionados incentivos em suas respectivas áreas de atuação, não dispõem de estudos que fundamentem a definição dos setores econômicos prioritários para fins de recebimento dos benefícios, constante dos Decretos 4.212/2002 e 4.213/2002.

A ausência de critérios e estudos técnicos pode ocasionar prejuízos à atração de investimentos com potencial de geração de impactos socioeconômicos, por não estarem contemplados no público alvo da política. Ademais, no caso dos setores econômicos atualmente considerados prioritários, a ausência de estudos pode propiciar a concessão de benefícios a empreendimentos com baixo potencial de impactar o desenvolvimento regional.

▪ **Deficiências nas rotinas administrativas de verificação da documentação fiscal e contábil das empresas beneficiadas com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e na elaboração dos relatórios de vistoria dos empreendimentos incentivados.**

Apenas parte das empresas beneficiadas com os incentivos encaminham periodicamente as informações fiscais e contábeis obrigatórias definidas em regulamento. Em vários casos, a análise dos documentos ocorre apenas quando há novo pleito de incentivo e a declaração de regularidade relativa aos anos anteriores é necessária. Ademais, demonstrativos fiscais e contábeis são recebidos e armazenados na Sudene em papel, apesar de tais informações já estarem contempladas no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Finalmente, há necessidade de aprimoramento dos relatórios de vistoria dos empreendimentos beneficiados.

O QUE O TCU DECIDIU

O TCU proferiu determinações e recomendações às entidades fiscalizadas para que apresentassem plano de ação contendo medidas corretivas a serem adotadas, de forma a alcançar os seguintes benefícios: aumento dos níveis de interiorização na concessão de incentivos fiscais, de forma a alcançar sub-regiões consideradas prioritárias pela PNDR e pelos planos regionais de desenvolvimento; aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação e incremento da eficiência, da eficácia e da efetividade da política de incentivos fiscais; melhoria de rotinas administrativas nas entidades auditadas e nas atividades de execução, supervisão e controle das vistorias realizadas em empreendimentos beneficiados com o incentivo fiscal.

MONITORAMENTO

Em 2021, o Tribunal analisou e aprovou os planos de ação elaborados pelos órgãos auditados em atendimento às deliberações proferidas, os quais contêm as atividades, cronograma e responsáveis, visando corrigir os problemas identificados na auditoria. Analisadas as medidas adotadas até aquele momento, verificou-se que o MDR, a Sudam e a Sudene estavam observando o planejamento proposto para dar cumprimento às determinações expedidas pelo Tribunal.

PRÓXIMOS PASSOS

A implementação total das atividades constantes dos planos de ação será avaliada pelo Tribunal em novo trabalho de monitoramento a ser realizado após o final do prazo previsto nos cronogramas encaminhados pelos órgãos gestores da política pública.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 4.056/2020-TCU-Plenário (auditoria) e 1.557/2021-TCU-Plenário (monitoramento)
Data das sessões: 8/12/2020 e 30/6/2021
Relator: Ministro Aroldo Cedraz
TCs: 030.747/2019-8 e 047.037/2020-2
Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento)