MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

NOTA TÉCNICA Nº 256/2026 - SEI/SUDENE

PROCESSO Nº 59336.000621/2026-91

INTERESSADO: DFIN/CGIF

1. **ASSUNTO**

1.1. Manifestação prévia sobre a avaliação de subsídios tributários à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. **REFERÊNCIAS**

2.1. Ofício SEI 3532/2026/MPO (SEI 06838312)

2.2. Proposta de Avaliação Executiva (SEI 06838341)

2.3. Ofício SEI 641/2026/MPO (SEI 06487353)

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Ofício nº 3532/2026-MPO, de 01.07.2026, do Sr. Rodrigo de Castro Luz, subsecretário da Subsecretaria de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas (SAPP), do Ministério do Planejamento e Orçamento, relacionado com o pedido de manifestação prévia desta SUDENE sobre a avaliação de subsídios tributários, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

3.2 De acordo com o ofício, compete à SAPP apoiar o funcionamento do CMAP, dentre outras competências. Com essa incumbência, o ofício faz menção ao processo de avaliação de subsídios tributários à Sudene, no âmbito do CMAP e solicita nossa manifestação, por meio de Nota Técnica, **até 17 de julho de 2026**, sobre as propostas preliminares de aprimoramento, nos termos previstos no art. 4º, IV e V, do Decreto nº 11.558/2023.

4. **ANÁLISE**

4.1. EVIDÊNCIAS DE AVALIAÇÃO - CICLO CMAP 2025/2026.

Anexo ao referido ofício foi encaminhada planilha com propostas de Aprimoramento - Ciclo CMAP 2025/2026, com as seguintes evidências de avaliação e propostas de solução:

I - A articulação entre SUDENE, MIDR e RFB ocorre de forma segmentada, sem instância colegiada dedicada especificamente à coordenação conjunta da política de incentivos fiscais. As instâncias da PNDR (NIR, CIDR e seu Comitê-Executivo, instituídos pelo Decreto nº 11.962/2024) operam no plano do desenvolvimento regional como um todo, sem tratamento dedicado especificamente aos incentivos fiscais nem participação da RFB. Para solucionar tal evidência, propõe o CMAP que seja instituída "instância dedicada especificamente à política de incentivos fiscais da Sudene, que abarquem questões como participação social, avaliação, contrapartidas e gestão de riscos com rotinas formalizadas de coordenação periódica entre Sudene, MIDR e RFB.

II - Na verificação da distribuição espacial dos incentivos concedidos entre 2011 e 2025, foi evidenciada uma elevada concentração tanto em relação a algumas UFs como em determinadas localidades. Se, por um lado, verificou-se que a participação do grupo formado por Bahia, Pernambuco e Ceará caiu sistematicamente em relação ao total desde 2017, por outro esse grupo de estados continua concentrando mais da metade dos benefícios concedidos nos anos mais recentes. Além disso, ao se analisar o padrão da distribuição em termos municipais, é patente a concentração de empresas beneficiadas localizadas na faixa litorânea, em particular nas capitais estaduais do NE e suas regiões metropolitanas.

III - Pontos importantes que ainda não foram analisados na literatura empírica sobre os incentivos fiscais da SUDENE e permitiriam aprofundar as evidências quanto aos seus impactos: i) Estimativa do efeito dos incentivos fiscais sobre a probabilidade de sobrevivência das firmas beneficiadas; ii) Análise do comportamento do emprego e do salário nas firmas após o término do usufruto dos benefícios fiscais, avaliando se quaisquer efeitos positivos são transitórios ou permanentes; e iii) Avaliações que permitam captar efeitos sobre dimensões importantes como a produtividade do trabalho e o retorno dos projetos de investimento ou intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados, mediante a obtenção de dados de produção e receitas, custos e despesas, aquisições e investimentos (não disponibilizados publicamente, mas possíveis de serem obtidos por negociações e acordos com o IBGE e a RFB).

IV - i) Na série histórica do gasto tributário dos benefícios da SUDENE entre 2006 e 2023, os menores percentuais de execução orçamentária, entre 0,05% e 0,06% do PIB brasileiro, ocorreram no período 2013-2016. Estes percentuais equivalem à cerca da metade do percentual registrado no ano de 2023 (0,11%);

ii) Analisando o gasto tributário do IRPJ voltado ao desenvolvimento regional (SUDAM e SUDENE), o Brasil é líder isolado no mundo (percentual entre 0,22% e 0,23% do PIB nos anos de 2022 a 2024).

V - i) A partir da elaboração de um ranking setorial de prioridades, com base em modelo de equilíbrio geral com política industrial em redes de produção, foram apontados alguns setores que estão ausentes da lista de atividades prioritárias da SUDENE (exs. extração de minerais não metálicos, construção) para os quais a concessão de incentivos tende a gerar um impacto sobre a renda agregada superior ao custo de financiamento;

ii) O Decreto nº 4.213/2002, que define os setores elegíveis, não foi atualizado em mais de 23 anos, comprometendo o alinhamento da política com as prioridades atuais de desenvolvimento regional, incluindo as agendas da Nova Indústria Brasil (NIB), do Plano de Transformação Ecológica (PTE) e do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) 2024-2027.

4.2. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

Para cada uma das evidências acima enumeradas, o CMAP propõe medidas de aprimoramento, a seguir relacionadas na mesma ordem das evidências da avaliação:

I - Instituir instância de governança dedicada especificamente à política de incentivos fiscais da SUDENE, que abarquem questões como participação social, avaliação, contrapartidas e gestão de riscos com rotinas formalizadas de coordenação periódica entre SUDENE, MIDR e RFB.

II - Implementar medidas que busquem reduzir a concentração espacial dos incentivos concedidos, elevando a participação dos Estados menos incentivados e, em particular, dos municípios de áreas menos desenvolvidas e do Semiárido.

III - Incluir de forma progressiva nos Planos de Trabalho de futuras avaliações dos incentivos fiscais as seguintes análises: i) Efeito sobre a probabilidade de sobrevivência das firmas beneficiadas; ii) Estudos sobre o comportamento das firmas após o término do usufruto do benefício; e iii) Impactos sobre produtividade, retorno dos projetos de investimento e intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados.

IV - Avaliar a viabilidade de redução gradual dos benefícios da SUDENE, estabelecendo um limite em termos de percentual do PIB brasileiro ou do Nordeste e seleção mais criteriosa dos projetos beneficiados. Tal medida decorre da constatação, feita pelo CMAP, de que na série histórica do gasto tributário dos benefícios da SUDENE entre 2006 e 2023, os menores percentuais de execução orçamentária, **entre 0,05% e 0,06% do PIB brasileiro**, ocorreram no período 2013-2016. Estes percentuais equivalem à cerca da metade do percentual registrado no ano de 2023 (0,11%). Analisando o gasto tributário do IRPJ voltado ao desenvolvimento regional (SUDAM e SUDENE), o Brasil é líder isolado no mundo (percentual entre 0,22% e 0,23% do PIB nos anos de 2022 a 2024).

4.3. NOSSA MANIFESTAÇÃO

4.3.1. Entendemos como bastante positiva o processo de avaliação feito pela Subsecretaria de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas (SAPP), do Ministério do Planejamento e Gestão, com a finalidade encaminhar as devidas recomendações às partes interessadas.

4.3.2. Nesse sentido, nada temos a opor às sugestões apresentadas, exceto no que diz respeito à criação de uma instância dedicada especificamente à política de incentivos fiscais da Sudene, que abarque questões como participação social, avaliação, contrapartidas e gestão de riscos com rotinas formalizadas de coordenação periódica entre Sudene, MIDR e RFB, tendo em vista que não há necessidade de se tratar, por meio de algum mecanismo colegiado, assunto que vem sendo discutido a contento pelas partes, sem necessidade de maior burocracia.

4.3.3 Nada obstante caber algumas observações, que serão feitas ao longo da nossa manifestação, somos favoráveis à adoção das demais propostas de aprimoramento sugeridas, inclusive quanto à realização de estudos capazes de avaliar melhor, não somente a questão da sobrevivência das firmas beneficiadas, como também a realização de estudos sobre o comportamento das firmas após o término do usufruto do benefício e Impactos sobre produtividade, retorno dos projetos de investimento e intensificação tecnológica dos empreendimentos incentivados.

4.3.4. Importante destacar, talvez para uma melhor compreensão do CMAP, de que o incentivo não é usufruído pela empresa beneficiada apenas no lapso temporal de 10 anos como deixa entender o estudo, uma vez que, ao longo de sua existência a mesma pode pleitear, por diversas vezes o benefício fiscal, mediante diversos pleitos de modernização do empreendimento, principalmente.

4.3.5. Isso é dito porque os recursos que a empresa beneficiada deixa de recolher à União, através da Receita Federal, devem ser, obrigatoriamente, aplicados em suas atividades operacionais, uma vez que é vedada a distribuição para seus acionistas. Assim, o acúmulo dessas receitas são investidos na modernização e na criação de empregos, agindo como um ciclo virtuoso, e gerando, ao mesmo tempo, um alongamento do prazo inicial.

I - Instituição de Governança dedicada à Política de Incentivos Fiscais.

Com relação à criação de uma "instância dedicada especificamente à política de incentivos fiscais da Sudene, que abarque questões como participação social, avaliação, contrapartidas e gestão de riscos com rotinas formalizadas de coordenação periódica entre Sudene, MIDR e RFB, no que o CMAPP classifica como **Governança dedicada à política de incentivos fiscais, s**omos favoráveis a que seja criada órgão colegiado da espécie. Entretanto, o assunto foge à nossa área de atuação, devendo ser melhor avaliado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional -MIDR, antes do encaminhamento final ao MPO.

II - Redução da Concentração Espacial

Com relação à adoção de medidas visando a **Redução da Concentração Espacial,** uma vez que segundo o estudo, ficou evidenciada uma elevada concentração tanto em relação a algumas Unidades da Federação, como, por exemplo, nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, ainda responsáveis pela maior concentração dos incentivos concedidos, como pela concentração de empresas beneficiadas localizadas na faixa litorânea, em particular nas capitais estaduais do NE e suas regiões metropolitanas.

A esse respeito, deve-se ponderar que, desde 2020, época da primeira determinação efetiva partida do Tribunal de Contas da União - TCU com vistas a adoção de política voltada para a descentralização, que a SUDENE vem envidando esforços no sentido de melhor distribuir os incentivos, através de uma política de maior divulgação dos instrumentos fiscais por ela administrados.

De acordo com a série de dados a seguir, que reflete o número de pleitos aprovados para as diversas unidades da federação, observa-se que o esforço que vem sendo despendido pela Sudene desde 2020, para incrementar os investimentos fora do eixo BA, CE e PE, traduziu-se em acréscimo considerável nessas outras Unidades, se confrontados os períodos de 2014 a 2019 e 2020 a 2025:

ANOS												
	AL	BA	CE	ES	MA	MG	PB	PE	PI	RN	SE	Total Geral
2014	6	71	40	12	12	6	8	32	6	16	13	222
2015	11	69	51	13	15	3	18	53	11	14	16	274
2016	18	78	60	16	8	13	24	60	15	21	15	328
2017	12	88	50	13	15	6	13	61	17	22	12	309
2018	19	177	96	43	20	24	15	99	19	62	28	602
2019	24	108	56	22	16	12	12	64	10	29	10	363
Subtotal	90	591	353	119	86	64	90	369	78	164	94	2098
2020	11	59	42	17	15	20	20	40	11	15	6	256
2021	16	97	34	27	9	20	17	46	15	15	13	309
2022	20	101	65	56	15	41	21	72	14	21	24	450
2023	26	176	99	64	23	43	34	87	20	52	28	652
2024	27	154	85	40	25	42	50	92	28	51	19	613
2025	26	140	108	63	42	37	53	101	35	52	14	671
Subtotal	126	727	433	267	129	203	195	438	123	206	104	2951
	1,40	1,23	1,23	2,24	1,50	3,17	2,17	1,19	1,58	1,26	1,11	1,41

Veja-se, por exemplo, o caso de Alagoas. Se entre 2014 e 2019, foram aprovados 90 pleitos de incentivos, entre 2020 e 2025, esse número saltou para 126, significando aumento de 40%. No mesmo período, os pleitos aprovados para a Bahia aumentaram apenas 23%, mesmo percentual para o Estado do Ceará, enquanto que Pernambuco registrou percentual ainda menor, da ordem de 19%.

Desempenhos ainda melhores foram observados no Espírito Santo (124%), Paraíba (117%), Piauí (58%) e Maranhão (50%), fruto de uma maior divulgação dos instrumentos administrados pela Sudene nesses Estados, principalmente em parceria com o Banco do Nordeste S.A.

Enquanto que, para a Bahia, Ceará e Pernambuco o acréscimo observado foi da ordem de 21,7%, para as demais UFs foi da ordem de 72,3%, o que não pode ser desprezado como contra-argumento. Claro que ainda falta muito para se consolidar a interiorização dos incentivos, porém, deve-se levar em contra outros aspectos envolvidos, como a questão orçamentária (limitadora da realização de eventos) e, principalmente, o porte da maior parte dos municípios localizados na área de atuação da SUDENE, de reduzida importância, tanto em termos populacionais, como em número de empresas e, principalmente de PIB.

Isso porque, no que diz respeito aos municípios de áreas menos desenvolvidas, se considerarmos o total de praças da área de atuação da Sudene, excetuando-se Minas Gerais e Espírito Santo, para as 1.752 localidades, apenas 82 (oitenta e duas) em 2010, e 104 (cento e quatro) em 2021, possuíam, como atividade com maior valor adicionado bruto indústrias de transformação, indústrias extrativas e infraestrutura - energia, atividades essas passíveis de incentivos fiscais.

Assim, dado que a atividade de maior valor agregado desses municípios (excetuando-se as capitais e os municípios mais desenvolvidos) está enquadrada no setor de **administração e serviços**, é bastante explicável o reduzido número encontrado, uma vez que os incentivos são basicamente voltados para a indústria e a infraestrutura, conforme definição do Decreto 4.213/2002.

III - Plano de Trabalho para Futuras Avaliações:

No que diz respeito aos Planos de Trabalho de futuras avaliações dos incentivos fiscais, manifestamos nosso entendimento favorável, sugerindo seja o assunto encaminhado, posteriormente, à Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas - DPLAN, Diretoria essa que detém competência para, avaliação, manifestação e contratação de entidade responsável para realizar os estudos e propor soluções.

IV - Redução Gradual dos Incentivos da SUDENE:

O estudo aponta que, na série histórica do gasto tributário dos benefícios da SUDENE entre os anos de 2006 e 2023, os menores percentuais de execução orçamentária, entre 0,05% e 0,06% do PIB brasileiro, ocorreram no período 2013- 2016. Estes percentuais equivalem à cerca da metade do percentual registrado no ano de 2023 (0,11%). Analisando o gasto tributário do IRPJ voltado ao desenvolvimento regional (SUDAM e SUDENE), o Brasil é líder isolado no mundo (percentual entre 0,22% e 0,23% do PIB nos anos de 2022 a 2024).

A constatação feita a respeito do percentual das renúncias em relação ao PIB, entre 2013 e 2016, e mais recentemente, tem uma explicação para a qual o CMAP não observou: essa distorção decorre basicamente da mudança de metodologia praticada pela

Receita Federal, que até 2021, se utilizava de cálculo de média móvel de 6 anos para calcular o gasto tributário e o seu impacto nas contas públicas, sendo os três anos mais distantes eram levantados com base em dados efetivos e os três mais recentes com base em estimativa.

No ano de 2021 a Receita passou a calcular a renúncia fiscal através da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária - Dirbi, mudando, completamente, os valores que vinham sendo apurados, de tal sorte que o dado de 2020, da ordem de R$ 6,2 bilhões, passou para R$ 19,3 bilhões em 2021, permanecendo, na média, em torno de R$ 13 bilhões nos anos seguintes e até 2025.

Da nossa parte, questionamos os números apontados para 2021, uma vez que pudemos, através das DAIFs entregadas pelas empresas como forma de comprovar a utilização do benefício fiscal, verificar elevado desvio, a maior para a RFB. Por exemplo, quando consideramos os 100 maiores incentivos por gastos tributários, enquanto os números da Receita apontam para R$ 11,3 bilhões, os nossos dados, efetivos, apontam para R$ 6,4 bilhões, significando uma diferença de 56%. Além do mais, há que se ressaltar que a Lei Complementar 224/2025, de 26.12.2025, **aplicou corte linear de 10%** em diversos tributos federais beneficiados com renúncia fiscais, dentre os quais os incentivos fiscais administrados pela Sudene.

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Em síntese, propomos, se de acordo V.Sa. a adoção das seguintes providências:

I - **Governança dedicada à política de incentivos fiscais**:

Manifestamos entendimento contrário à criação de tal alçada. De um modo geral não sentimos, pelo menos da parte da SUDENE, dificuldade em dialogar, quando necessário, com a Receita Federal e com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. A criação de uma instância colegiada, com a necessidade de instituição de regimentos, etc. quer nos parecer apenas burocratizaria assunto que vem sendo desenvolvido a contento;

II - Redução da Concentração Espacial:

A proposta deve ser analisada com cautela, uma vez que a realidade espacial dos municípios pertencentes à área de atuação da SUDENE implica na existência de reduzido número de indústrias, especialmente aquelas cujo regime fiscal implica na opção pelo lucro real, diante do porte das mesmas. De um lado, não tendo como levar os incentivos para essas localidades e, por outro, limitando a utilização dos benefícios nas regiões mais desenvolvidas e faixas litorâneas, somente contribuiria para reduzir o número de incentivos concedidos, indo contra o objetivo da política do governo;

III - Plano de Trabalho para Futuras Avaliações:

A proposta deve ser avaliada pela Diretoria de Planejamento. Assim, ao tempo em que se encaminha o processo para o MIDR e MPO, deve-se encaminhar a sugestão para avaliação e providências por parte daquela Diretoria.

IV - Redução Gradual dos Incentivos da SUDENE:

Assunto que deve ser melhor avaliado, tendo em vista as considerações feitas anteriormente.

V - Atualização do Decreto nº 4.213, de 2002.

Sobre o assunto, informamos que encontra-se em estudo no Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, proposta apresentada por esta SUDENE para atualização do citado normativo, em cumprimento, inclusive, à determinação feita pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em 2020.

5.2. Se de acordo V.Sa. propomos o encaminhamento de ofícios aos Ministérios do Planejamento e Gestão e da Integração e Desenvolvimento Regional, na forma das minutas em anexo.

À Consideração de V.Sa.

Silvio Carlos do Amaral e Silva

Coordenador-Geral da CGIF

Documento assinado eletronicamente por **Silvio Carlos do Amaral e Silva**, **Coord. Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros**, em 15/07/2026, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.sudene.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0950501** e o código CRC **C0DB0CF2**.